

ИНСТИТУТ ВОСТОКОВЕДЕНИЯ РАН

ВОСТОЧНАЯ АНАЛИТИКА

Выпуск 3, 2016

ВОСТОЧНАЯ АНАЛИТИКА
Выпуск 3, 2016

EASTERN ANALYTICS
Issue 3, 2016

Russian Academy of Sciences
Institute of Oriental Studies

EASTERN ANALYTICS

Issue 3, 2016

Macroeconomic planning in East countries

Moscow
2017

Российская Академия наук
Институт востоковедения

ВОСТОЧНАЯ АНАЛИТИКА

Выпуск 3, 2016

Тема выпуска:
«Макроэкономическое планирование
в странах Востока»

Москва
2017

Ответственный редактор выпуска — А. В. Акимов

ISBN 978-5-89282-730-0

ISSN 2227-5568

СОДЕРЖАНИЕ

Дерюгина И.В.[*]

Стратегическое планирование vs долгосрочное прогнозирование экономического роста в сельском хозяйстве в России, Индии, Китае

Аннотация. Россия, Индия, Китай – страны, где с начала XXI века успешно реализовалась экспортоориентированная модель экономического роста, в настоящее время стоят перед выбором новой модели развития, и важнейшей государственной задачей является определение стратегических ориентиров экономического роста. В России принципы стратегического планирования получили наибольшее развитие – приняты федеральные законы, разработана стратегия развития, в рамках которой выполняются социальные и экономические отраслевые программы. Цели правительств Индии и Китая в основном были направленны на реализацию краткосрочных пятилетних планов. И только в текущем году в планах экономического развития обозначены стратегические задачи. Но стратегическое планирование немыслимо без оценки реальности выполнения планов, здесь на помощь приходят методы долгосрочного прогнозирования (20-30 лет). В статье описаны стратегические цели, касающиеся развития сельского хозяйства России, Индии, Китая. Универсальными стратегическими задачами в этой области этих стран являются: инновации, инклюзивный рост, повышение эффективности (производительности труда, продуктивности земли и рентабельности) сельского хозяйства, а также специальные для каждой страны социальные задачи в сфере сельского населения. Для оценки реальности выполнения стратегических целей в статье даны показатели долгосрочного прогноза экономического роста в сельском хозяйстве до 2030 г.

Ключевые слова: сельское хозяйство; стратегическое планирование; долгосрочное прогнозирование; экономический рост; Россия; Индия; Китай.

Кризисные явления, сотрясавшие мировую экономику на рубеже первого и второго десятилетий XXI века (и продолжающие влиять на нее и сегодня), вызвали необходимость изменить подходы к системам национального планирования экономического роста. Объективные причины мирового развития, проявляющиеся в усилении взаимозависимости экономик различных стран мира, показали оборотную сторону медали – быструю интернационализацию кризисов, причем уже не только экономических, но и финансовых, политических, социальных и др. Таким образом, экономическая безопасность стран, в первую очередь тех стран, где исторически сложились сильные структуры государственного управ-

[*] Дерюгина Ирина Владимировна, кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник Отдела экономических исследований Института востоковедения РАН.

ления, стала непосредственно зависеть от способности чиновников предвидеть динамику кризисных явлений. В результате возникла потребность в разработке долгосрочных стратегий экономического роста. Причем опыт России, Индии, Китая показал, что необходима концентрация усилий на развитии определенных отраслей народного хозяйства.

Стратегическое планирование, которое намечает генеральное направление будущего развития страны и долгосрочные цели экономического роста, а также определяет механизмы по их реализации, в современной ситуации начинает играть ведущую роль. Базой стратегического планирования выступает долгосрочное прогнозирование социально-экономического развития [6, с. 26]. Причем для успешной реализации целей стратегического планирования необходимо использовать методы долгосрочного (10-20 лет) и сверхдолгосрочного (30-40 лет) прогнозирования.

Такие страны, как Россия, Китай, Индия – крупнейшие быстроразвивающиеся страны на Евразийском пространстве – уже ввели в государственную политику стратегические задачи. Наиболее успешно развивается это направление в России, где принят Федеральный закон «О стратегическом планировании в РФ» (№ 172-ФЗ от 28.06.2014), разработана в 2012 г. и постоянно обновляется «Стратегия – 2020», составлен базовый «Прогноз долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2030 года» (2013 г.) [10; 15; 16]. В Китае элементы стратегического планирования впервые были четко обозначены в «Тринадцатом пятилетнем плане развития КНР на 2016-2020 гг.» [5]. В Индии, где в 2015 г. изменилась организационная структура планирования экономики, а функции Плановой комиссии Индии были переданы Национальному Институту Трансформации Индии (НИТИ Айог), за стратегические цели были приняты главные Цели устойчивого развития тысячелетия ООН (ЦУР-1 и ЦУР-2) [17].

Несмотря на совершенно различные подходы к планированию национальной экономики, во всех трех странах долгосрочными целями экономического роста выступают: инновационный путь, экономическая и продовольственная безопасность. Рассмотрим проблему продовольственной безопасности с двух сторон: во-первых, очертим направления стратегических планов России, Индии и Китая касательно развития сельского хозяйства, и, во-вторых, оценим прогнозные показатели экономического роста в аграрном секторе до середины XXI века.

В России цели достижения продовольственной независимости на сегодняшний день уже вышли за рамки стратегического планирования и реализованы в форме «национального программирования», которое предполагает три ступени: разработку национальных программ для концентрации ресурсов государства в узловых точках роста, антикри-

зисных программ, целевых проектов федерального и регионального уровня [6, с. 92]. В 2012 г. была принята Государственная программа развития сельского хозяйства на 2013-2020 гг. [1]. Очертим базовые направления госпрограммы. В долгосрочной перспективе в основу продовольственной безопасности России положены принципы самообеспечения главными сельскохозяйственными товарами. Также Россия претендует на роль крупного мирового поставщика продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья – к 2030 году ожидается увеличение экспорта продукции в 3 раза по сравнению с 2012 годом. Главными факторами развития растениеводства в долгосрочном периоде будут: а) внедрение интенсивных технологий по мелиорации земель; б) применение ресурсосберегающих технологий в земледелии и улучшение способов обработки почв; в) применение минеральных и биоудобрений; г) создание с помощью биотехнологий высокоурожайных и устойчивых к болезням и вредителям сельскохозяйственных культур; д) применение современной трудосберегающей техники [10, с. 259]. Ключевые факторы развития животноводства связаны с повышением продуктивности скота до уровня, сопоставимого с уровнем аналогичных показателей в европейских странах, созданием современных и высокоэффективных комплексов индустриального типа, совершенствованием кормовой базы, развитием экспортного потенциала животноводческого комплекса (а с 2014 г. политикой импортозамещения).

Премьер-министр Индии Нарендра Моди, отказавшись от деятельности Плановой Комиссии и 65-летнего опыта планирования национальной экономики, объявил о смене органов планирования. В 2015 г. был создан Национальный Институт Трансформации Индии (НИТИ Айог), а плановые приоритеты развития были сконцентрированы на новых целях. Главной стратегической задачей была объявлена борьба с голодом, а точнее выполнение ЦУР-1 ООН (сокращение недоедающих в два раза). Напомним, что в Индии проблема голода стоит очень остро, здесь в 2014 г. недоедали свыше 196 млн чел., или 15% всего населения [9, с. 55, 56]. По оценке ФАО к 2030 г. в Индии число голодающих должно уменьшиться до 138 млн чел., или до 9,3% всего населения [4, с. 6, 23]. В этом случае можно считать, что ЦУР-1 будет выполнена. Но сегодня основная задача, стоящая перед правительством Индии, это не просто уменьшить количество недоедающего населения, а снизить неравномерность его распределения по штатам, ибо в ряде восточных штатов Индии доля голодающих превышает 30%. Именно на перелом ситуации в этой области нацелено внимание нового органа планирования НИТИ Айог. Вторая стратегическая задача планирования, неразрывно связанная с первой, это увеличение рентабельности (прибыльности) сельскохозяйственной деятельности посредством роста эффективности аграрного производства, ибо основные

массы недоедающего населения в Индии сконцентрированы в сельской местности.

Замедление экономического роста и кризисные явления в мировом хозяйстве заставили Китай обратиться к стратегическому планированию, и в «Тринадцатом пятилетнем плане экономического развития КНР» отражены основные стратегии долгосрочного развития страны. Главным вектором будущего развития национальной экономики объявлено инновационное направление, что предполагает, по нашему мнению, расширение наукоемких производств и повышение производительности труда. Рост производительности труда должен стать для китайской экономики ведущей задачей, потому что в настоящее время вторая по размеру ВВП экономика мира имеет один из самых низких показателей производительности труда, особенно в сельском хозяйстве. Второе стратегическое направление – это усиление процессов урбанизации посредством переселения сельских жителей в города. Попытки решить эту задачу были предприняты еще в предыдущей пятилетке, но пока не увенчались успехом. Вопросы аграрной политики не вошли в стратегические цели, но в условиях ускоренной урбанизации, которая приведет к сокращению численности занятых в сельском хозяйстве, абсолютно необходимо повышение как производительности труда, так и продуктивности земли в аграрном секторе.

Таким образом, инновационный рост, повышение эффективности (производительности, продуктивности и рентабельности) сельского хозяйства, ряд социальных задач в сфере сельского населения являются универсальными стратегическими целями развития как России, так и ведущих стран Востока (Индии и Китая).

Посмотрим в какой мере долгосрочное прогнозирование поможет нам оценить реальность выполнения стратегических планов в области сельского хозяйства в России, Индии и Китае.

Россия

Так как Госпрограмма развития сельского хозяйства предполагает внедрение ресурсосберегающих технологий, то экономическая отдача от факторов производства должна увеличиваться. Рассмотрим показатель продуктивности земли в зависимости от концентрации капиталовложений на единицу площади. Концентрация капитала на единицу посевной площади в 2014-2030 гг. увеличится на 30%, а продуктивность земли, которая напрямую зависит от величины концентрации капитала – на 50% (см. табл. 1). Это должно быть достигнуто за счет мелиорации (государственное финансирование в рамках целевой программы до 850 млрд руб. до 2020 г.), применения новых сортов куль-

тур, использования большего количества минеральных удобрений (рост в 2 раза к 2030 г.). Результатом станет повышение урожайности зерновых культур на 17% – с 23,5 ц/га до 27,5 ц/га (см. табл. 2).

Таблица 1

Факторы производства в сельском хозяйстве России, Индии, Китая

Россия		Индия		Китай	
2014	**2030**	**2014**	**2030**	**2014**	**2030**
Потребление минеральных удобрений, кг/га обрабатываемой площади					
16 (40)	30 (80)	164	215	500	550
Использование тракторов, шт./1000га					
3	6	17	27	18	28
Обрабатываемая площадь на работника, га/чел.					
20,7	24,0	0,6	0,5	0,2	0,3
Фондовооруженность, тыс. долл./чел.					
24,2	28,8	1,4	1,4	1,1	1,3
Производительность труда, тыс. долл./чел.					
8,8	12,4	1,3	1,6	1,2	1,4
Концентрация капитала, тыс. долл./га					
1,3 (2,0)	1,6 (2,6)	2,1	2,4	4,4	6,4
Продуктивность земли, тыс. долл./га					
0,4 (0,6)	0,6 (1,0)	1,1	1,8	5,0	7,0

Источник: [3; 10; 14; 18]

Примечание: Фондовооруженность равнялась величине основных фондов в расчете на одного работника в сельском хозяйстве; Производительность труда равнялась величине валовой сельскохозяйственной продукции на одного работника; Концентрация капитала равнялась величине основных фондов в расчете на гектар обрабатываемой площади (пашни); Продуктивность земли равнялась величине валовой сельскохозяйственной продукции в расчете на гектар обрабатываемой площади (пашни). Для России в скобках представлены данные в расчете на гектар посевной площади. Все расчеты сделаны в постоянных ценах 2005 г.

Одним из пунктов Госпрограммы является увеличение трудосбережения в аграрном производстве России, так как планируется резкое снижение численности занятых в сельском хозяйстве. Однако практически с начала 1990-х годов происходит стабильное сокращение сельскохозяйственной техники, так, динамика количества тракторов в расчете на 1000 гектаров пашни была следующей: 1990 г. – 11 шт., 2000 г. – 7 шт., 2014 г. – 3 шт. [12, с. 213-2015; 14, с. 66]. Для выполнения государственного плана развития сельского хозяйства данный тренд должен изменить нисходящее направление на восходящее, и к 2030 г. количество тракторов должно стать 6 штук на 1000 гектаров пашни (см. табл. 1). Фондовооруженность одного работника вырастет в период 2014-2030 гг. на 20%, а производительность труда – величина, являющаяся функцией от фондовооруженности – увеличится на 40% (см. табл. 1).

Можно заключить, что ресурсосберегающие и трудосберегающие технологии, соответствующие современному уровню научно-технического прогресса, будут внедряться в сельскохозяйственное производство, но их количество будет недостаточно, чтобы достигнуть показателей производительности труда и продуктивности земли, характерных для сельского хозяйства западноевропейских стран [3].

Проблема российского сельского хозяйства – неполное использования пашни (или обрабатываемой площади). Так, в 2014 г. коэффициент использования пашни под посевы не превышал 65%. К 2030 г. эта ситуация должна частично измениться, и в стране будет засеваться 68% пашни [10]. В том числе посевная площадь под зерновыми вырастет за этот период на 4% (см. табл. 2). В результате роста урожайности зерновых (на 17%) и посевной площади под зерновыми (на 4%) производство зерна увеличится на 21%, и Россия будет экспортировать 52 млн т зерна, против 37 млн т в 2014 г. (см. табл. 2). Т.е. будут существенно упрочены позиции России на мировом рынке зерна, хотя поставленная Госпрограммой задача трёхкратного увеличения экспорта сельскохозяйственной продукции вряд ли выполнима.

Таблица 2

Показатели экономического роста в сельском хозяйстве России, Индии, Китая

Россия		**Индия**		**Китай**	
2014	**2030**	**2014**	**2030**	**2014**	**2030**
Урожайность зерновых культур, ц/га					
23,5	27,5	21,0	27,5	51,7	70,5
Посевная площадь под зерновыми культурами, га					
44,6	46,5	126,0	128,5	94,0	99,5
Производство зерна, млн т					
105,3	127,5	264,8	353,7	486,2	709,0
Потребление зерна, млн т					
68,3	75,5	216,0	327,7	506,0	683,0
Чистый экспорт зерна (+), Чистый импорт зерна (–), млн т					
(+) 37,0	(+) 52,0	(+) 24,0	(+) 26,0	(–) 19,8	(+) 25,0
Производство мяса, млн т					
9,1	16,0	6,2	12,0	85,2	151,4
Потребление мяса, млн т					
10,1	14,0	4,6	9,2	87,7	143,9
Чистый экспорт мяса (+), Чистый импорт мяса (–), млн т					
(–) 1,0	+ (2,0)	(+) 1,6	(+) 2,8	(–) 2,5	(+) 7,5

Россия		**Индия**		**Китай**	
2014	**2030**	**2014**	**2030**	**2014**	**2030**
Производство и вылов рыбы и рыбопродуктов, млн т					
4,4	6,9	9,6	13,0	59,8	135,0
Потребление рыбы и рыбопродуктов, млн т					
3,4	4,9	8,6	9,5	62,9	124,0
Чистый экспорт рыбы (+), Чистый импорт рыбы (–), млн т					
(+) 1,0	(+) 2,0	(+) 1,0	(+) 3,5	(–) 3,1	(+) 11,0

Источник: [3; 10; 14; 18]

С конца 2014 г. как реакция на девальвацию рубля и контрсанкции, введённые против развитых стран Европы и Америки, главным вектором развития животноводства в России стала политика импортозамещения, которая привела уже в 2015 г. к снижению импорта мяса на 44%. Шаги по импортозамещению привели к ускорению темпов прироста производство мяса, например, объем производства мяса (в убойном весе) в 2014 г. составлял 9,1 млн т, в 2015 г. – 9,5 млн т, в 2016 г. – 10,5 млн т (оценка) [7]. К 2030 г. в России этот показатель достигнет 16 млн т, и страна станет чистым экспортером мясной продукции (см. табл. 2). Т.е. можно предположить, что стратегические цели по развитию мясной отрасли будут выполнены. Хуже дело обстоит с молочной продукцией, производство в 2015-2016 гг. осталось на уровне 2014 г. – 30,8 млн т [7].

Развитие рыбохозяйственного комплекса также стало стратегическим направлением продовольственной безопасности в России. Для этого в 2014 г. принята специальная Государственная программа [2]. Хотя развитию аквакультуры уделяется определенное внимание, но основная государственная поддержка будет оказываться рыболовству. Так, из 83,2 млрд руб. бюджетных расходов до 2030 г. только 25,7 млрд руб. будет истрачено на инвестиции в производство аквакультуры. К факторам, определяющим рост «добычи (вылова) водных биоресурсов в прогнозный период, можно отнести ориентацию океанического промысла водных биоресурсов на исключительную экономическую зону России и на вылов наиболее массовых и валютоемких объектов промысла», а к дополнительным факторам – «обновление и модернизация рыбопромыслового флота, эффективная реализация мероприятий по ликвидации незаконного промысла» [2]. В результате в период 2014-2030 гг. должен быть обеспечен 60% прирост вылова ценных сортов рыбы и рыбопродуктов – с 4,23 млн т до 6,7 млн т, а производство аквакультуры увеличится с 0,16 млн т до 0,21 млн т [19, с. 9, 28]. Экспорт ценных сортов рыбы возрастет в 2030 г. в два раза и достигнет 2 млн т (см. табл. 2).

В целом долгосрочный прогноз развития сельского хозяйства России до 2030 г. подтверждает, что стратегические планы развития сельского

хозяйства в секторах зернового, мясного и рыбохозяйственного комплекса могут быть выполнены. Прогноз не подтверждает выполнение планов развития молочного комплекса и создания современного кормового производства.

Индия

Стратегические задачи, стоящие перед сельским хозяйством Индии намного сложнее, чем в России. Самое большое в мире количество недоедающего населения, сильнейшая неравномерность аграрного развития по штатам, практически полное отсутствие свободных площадей, пригодных для обработки, и нехватка водных ресурсов – все это возводит выполнение поставленных стратегических задач в огромную степень.

Первая и главная цель в Индии – снизить (а не полностью элиминировать) количество голодающих. Решать ее предполагается посредством инклюзивного экономического роста в сельском хозяйстве, который, помимо прочего, подразумевает увеличение производительности всех факторов производства.

Анализируя динамику факторов экономической эффективности аграрного производства с начала XXI века, которые определяют возможность инклюзивного роста, можно увидеть слабоположительный тренд. Несмотря на относительно высокие ежегодные темпы экономического роста в Индии (2,5% в 2010-2015 гг.), эффективность (продуктивность земли и производительность труда) сельскохозяйственного производства увеличивалась черепашьими темпами. Определенные сдвиги в сельском хозяйстве Индии в период 2000-2014 гг. можно наблюдать в урожайности зерновых культур, которая возросла с 18,8 ц/га до 21,0 ц/га, а к концу прогнозного периода она составит 27,5 ц/га (см. табл. 2). Обращает на себя внимание рост концентрации капитала в расчете на единицу обрабатываемой площади при полной стагнации фондовооруженности работника. Это привело к чуть более быстрой динамике увеличения продуктивности земли, по сравнению с изменением производительности труда. Однако этот рост продуктивности земли был явно недостаточен для увеличения общей эффективности и прибыльности сельского хозяйства. В дальнейшем ожидается такой же вялотекущий тренд как в динамике продуктивности земли, так и производительности труда (см. табл. 1). И это при том, что в Индии стабильно сокращается размер обрабатываемой площади в расчете на одного занятого, т.е. усиливается аграрное перенаселение и давление избыточного населения на пашню. Свободных обрабатываемых земель в стране не осталось, следовательно, увеличить производство продуктов растениеводства можно только за счет роста продуктивно-

сти земли. Производительность труда при аграрном перенаселении повыситься не может из-за избыточного предложения дешевого труда.

Даже если поднять инвестиции (в том числе государственные) в сельскохозяйственное производство, само по себе это не приведет к росту производительности труда, так как львиная доля инвестиций в Индии поступает в улучшение плодородия почвы, а не в технические средства, которые могли бы увеличить производительность труда. Поэтому главное внимание нужно обратить на изменение структуры капитала, которая должна больше соответствовать потребностям современного экономического роста. В первую очередь должны быть: а) увеличены инвестиции в категорию «машины и оборудование», б) увеличены вложения в многолетние насаждения, ибо их доходность более высокая. Только в этом случае можно ожидать повышения прибыльности и производительности аграрного производства.

Главным же направлением борьбы с голодом, по нашим оценкам, должна выступать социальная поддержка. Поэтому именно от финансовых затрат государства на социальные программы зависит уровень снижения голода и бедности.

Несмотря на сохраняющиеся анклавы бедности и голода, экономический рост в сельском хозяйстве Индии отличался достаточно высокими темпами, которые сохранятся в прогнозный период. В 2014 г. Индия обеспечивала национальный платежный спрос на зерно за счет собственных ресурсов и являлась чистым экспортером зерновых культур (пшеницы, риса, кукурузы). Индия экспортировала 10% произведенных зерновых (см. табл. 2). В целом похожая ситуация сохранится и в 2030 г.

Так как проблема голода в Индии непосредственно связана с религиозными ограничениями на потребление мяса, а в некоторых регионах и рыбы, то ожидать существенного роста производства и потребления мяса не приходится. Индия с начала 2010-х гг. стала проводить экспортоориентированную мясную политику. При ничтожном душевом потреблении мяса внутри страны экспортируется 25% произведенного мяса, 11% рыбных продуктов. В 2030 г. производство мяса в стране вырастет вдвое, и 23% его объемов будет вывозится из страны, а экспорт рыбы увеличится более, чем в три раза (см. табл. 2).

Таким образом, Индия будет обеспечивать платежеспособный спрос на продовольственные товары, но при этом ориентироваться на экспорт сельскохозяйственных товаров. Однако выполнение стратегических задач будет отложено, и наиболее острые проблемы, такие как аграрное перенаселение, бедность и недоедание части населения, низкая эффективность сельскохозяйственного производства будут продолжать оказывать деформирующее влияние на социально-экономическое положение сельских районов.

Китай

С начала XXI в. Китай совершил не просто количественный, а качественный скачок в объемах сельскохозяйственного производства. Темпы прироста сельскохозяйственной части ВВП в Китае с начала XXI в. были стабильно выше 4%. Доля Китая в мировой сельскохозяйственной продукции возросла с 22% (2000 г.) до 33% (2014 г.), при том, что удельный вес населения Китая во всей численности населения Земли упал за этот период с 20% до 18% [18].

В 2014 г. в Китае производилось 28% мирового объема риса и 19% – пшеницы, 21% – кукурузы. В период 2000–2014 гг. произошли кардинальные изменения в животноводческом комплексе. Китай стал ведущим мировым производителем мяса, он занимает первое место в мире по производству свинины, второе – по производству бройлеров. Ежегодный темп прироста производства мяса в Китае в означенный период составлял 5,7%.

Совершенно особое место занимает Китай в мировом производстве рыбы и продукции аквакультуры. Китай является мировым лидером (с большим отрывом от других стран) как по вылову рыбы, так и по разведению аквакультуры. Приоритет отдается производству аквакультуры, на которую в 2014 г. приходилось почти три четверти всей продукции рыбной отрасли. В Китае сосредоточено свыше 70% мирового производства аквакультуры [13].

Стратегическая задача продовольственной политики в Китае – достижение самообеспеченности продуктами питания, но пока выполнить ее не удается, по большинству основных продовольственных товаров страна остается чистым импортером. Рассмотрим возможности решения этой проблемы в ближайшие 20 лет.

Несмотря на быстрый экономический рост сельское хозяйство Китая характеризуется большими диспропорциями между затратами различных факторов производства, особенно соотношения земля/труд. В 2014 г. вклад сельского хозяйства в формирование национального ВВП составил 9,5%, а в структуру занятости населения – 57%, аграрное перенаселение оказывало деформирующее воздействие на производительность факторов аграрного производства. Поэтому одной из важнейших стратегических целей социально-экономического развития Китая выступает запланированная урбанизация, или переселение значительных масс населения в новые города. Однако, в прогнозный период (2014-2030 гг.), несмотря на государственную политику урбанизации, доля населения, занятого сельскохозяйственным трудом не опустится ниже 40%, в то время как удельный вес аграрного сектора в ВВП снизится до 6,5%.

Сельское хозяйство Китая – это яркое проявление землесберегающего технологического способа производства [11]. В стране 93% аграрных хозяйств имеют размер менее 1 га [8, с. 129-135]. Для обработки 100 гектаров в 2013 г. требовался труд 395 человек – это самый высокий в мире показатель, или на каждого работника приходилось 0,2 гектара обрабатываемой площади – это самый низкий в мире показатель (см. табл. 1).

Подобная степень аграрного перенаселения ведет к тому, что фондовооруженность одного работника и, как следствие, производительность труда, несмотря на рост инвестиций в сельское хозяйство, остаются нижайшими в мире (см. табл. 1).

В аграрном секторе Китая, как и в других странах классического землесберегающего технологического способа производства, инвестиции осуществляются главным образом в средства производства, увеличивающие продуктивность земли, в частности в механизмы орошения, удобрения, пестициды, высокоурожайные семена. Поэтому Китае с начала XXI века наблюдался рост концентрации капитала в расчете на единицу площади и, соответственно, продуктивности земли, значение которой в настоящее время является одним из самых высоких в мире после Республики Кореи и Японии. Можно предположить, что в прогнозном периоде это направление сохранит свое ведущее значение, и в Китае вырастет продуктивность земли на 40% (см. табл. 1). Тем более, потоки ежегодных валовых инвестиций в сельское Китая будут возрастать, что, помимо прочего, объясняется стратегией государства увеличить эффективность сельского хозяйства (продуктивности земли и производительности труда) в целях восполнения планируемого сокращения численности занятых.

В аграрном секторе Китая применяется самое большое в мире количество удобрений в расчете на гектар, в 2014 г. – 500 кг/га, это позволило добиться самой высокой среди стран Азии урожайности зерновых (см. табл. 2). С начала XXI в. производство зерновых в Китае увеличилось на 40%, предполагается, что в 2030 г. сборы зерновых в Китае вырастут почти в два раза (см. табл. 2).

Стратегической целью продовольственной политики Китая является полная самообеспеченность продуктами питания, в частности зерном, мясом и рыбой. В целом эта цель в долгосрочном периоде будет достигнута. Если сегодня для покрытия национального спроса Китай импортирует 4% необходимого зерна, то в 2030 г. такую де долю произведенного зерна Китай будет экспортировать (см. табл. 2).

В Китае с начала XXI века резко изменилась структура питания: сократилось душевое потребление зерна (с 160 до 150 кг/год), выросло душевое потребление мяса (с 45 до 62 кг/год) и рыбы (с 24 до 35 кг/год). Данная динамика, связанная помимо прочего с усилением процессов урбанизации, сохранится и в дальнейшем. В связи с планами самообеспечения продуктами животноводства производство мяса в 2030 г. в Китае

увеличится на 75%, и уже с 2025 г. страна преодолеет отрицательное сальдо во внешней торговле мясом – станет его чистым экспортером (см. табл. 2). Производство рыбы и аквакультуры возрастет к 2030 г. более чем в 2 раза, и страна также будет экспортировать значительные объемы рыбной продукции (см. табл. 2).

В заключение следует отметить, что благодаря долгосрочному прогнозу экономического роста в аграрном секторе трех стран стало возможным оценить реальность выполнения стратегических задач, поставленных перед сельским хозяйством правительствами России, Индии, Китая. Стратегические цели развития сельского хозяйства, связанные с продовольственной безопасностью, в России и Китае будут успешно реализованы, сельское хозяйство в этих странах потенциально сможет полностью удовлетворить внутренний спрос на основные продукты питания (зерно, мясо, рыбу) и расширить экспортные возможности.

Однако страны не смогут в адекватном объеме обеспечить кормовой базой быстроразвивающееся животноводство. Т.е. в России может частично повториться сценарий, который действовал в бывшем СССР, где поддерживать кормовую базу мясомолочного комплекса возможно было только отвлекая почти 70% произведенного зерна от фонда продовольственного потребления. По нашим расчетам, это – наихудший сценарий развития российского сельского хозяйства. Более благоприятным сценарием является углубление международной интеграции и увеличение внешней торговли зерном (экспорт) и современными высокопродуктивными кормами (импорт).

В Китае даже при ускоренных процессах урбанизации не сможет быть решена проблема увеличения производительности труда в сельском хозяйстве. Во-первых, доля занятого населения в аграрном секторе будет значительно преобладать над удельным весом сельского хозяйства в ВВП, а, во-вторых, неформальные институциональные факторы – такие как мотивационные и поведенческие аспекты хозяйственной деятельности, свойственные классическому землесберегающему способу производства – не будут способствовать внедрению трудосберегающих технологий.

В Индии также будет возрастать производство основных сельскохозяйственных продуктов, но это позволит обеспечить исключительно платежеспособный спрос населения, который отнюдь не соответствует совокупному национальному спросу страны. В стране сохранится еще достаточно значительное количество недоедающего населения, хотя экспорт продовольственных товаров будет нарастать. Проблема голода будет упираться в неравномерность распределения доходов и недостаточность финансирования социальных программ борьбы с бедностью, т.е. объемов инвестиций, приходящихся на каждого нуждающегося.

Литература

1. Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции сырья и продовольствия на 2013-2020 гг. М. 2012.
2. Государственная программа Российской Федерации «Развитие рыбохозяйственного комплекса» [Электронный ресурс]. URL: http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70544222/(15.04.2016)
3. Дерюгина И.В. Сельское хозяйство мира: прошлое и будущее 1980-2010-2050. М. 2015.
4. Достижение нулевого голода: критическая роль инвестиций в социальную защиту и сельское хозяйство. Рим: ФАО. 2016.
5. Запольских А. Тринадцатая пятилетка, или Большой разворот КНР [Электронный ресурс]. URL: https://aftershock.news/?q=node/380075 (15.03.2016)
6. Кузык Б.Н., Кушлин В.И., Яковец Ю.В. Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование. М. 2008.
7. Показатели, характеризующие импортозамещение в России [Электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/importexchange/# (17.11.2016)
8. Положение дел в области продовольствия и сельского хозяйства 2014. Инновации в семейных фермерских хозяйствах. ФАО. Рим. 2015.
9. Положение дел в связи с отсутствием продовольственной безопасности в мире. Рим: ФАО. 2015.
10. Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года. М. 2013.
11. Растянников В.Г., Дерюгина И.В. Два технологических способа производства в сельском хозяйстве стран Запада и Востока. Ч.1 // Вопросы статистики. М. 2013. №11. С. 57-70.
12. Растянников В.Г., Дерюгина И.В. Сельскохозяйственная динамика XX век. Опыт сравнительно-исторического исследования. М. 1999.
    Растянникова Е.В. Роль рыбного хозяйства в странах БРИКС и его место в мировом хозяйстве // Восточная аналитика. 2015. Выпуск 1. С. 33-45.
13. Сельское хозяйство, охота и охотничье хозяйство, лесоводство в России. 2015: Статистический сборник. М. 2015.
14. Стратегия – 2020: новая модель роста – новая социальная политика. В 2-х книгах. Под ред. В.А. Мау, Я.И. Кузьминова. М. 2013.
15. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: http://base.garant.ru/70684666/ (12.11. 2016)
16. An Overview of the Sustainable Development Goals [Электронный ресурс]. URL: http://niti.gov.in/content/overview-sustainable-development-goals
17. FAOSTAT [Электронный ресурс]. URL: http://faostat3.fao.org/download/M/CS/E (10.11.2016)
18. Fishery and Aquaculture Statistics 2014. Rome. FAO. 2016.

Растянникова Е.В. [*]

Государственное планирование экономического развития в странах БРИКС

Аннотация. Страны БРИКС переходят к новому этапу государственного планирования. На первый план в современный период выходит определение стратегических ориентиров экономического и социального развития, и это становится центральной задачей государственной политики. В статье наиболее подробно рассмотрено изменение системы государственного планирования в Индии, связанное с прекращением функционирования Плановой комиссии, также выявлены стратегические цели планирования в России, Китае, ЮАР, Бразилии.
Ключевые слова: БРИКС, Индия, Китай, Россия, Бразилия, ЮАР, государственное планирование, пятилетние планы, индикативное планирование, стратегическое планирование.

Почти все страны БРИКС для достижения своих экономических целей применяют такой инструмент, как государственное планирование. Его типы различны в государствах неформального объединения. При рассмотрении темы государственного регулирования экономики, приходит на ум директивный тип планирования, который применялся в СССР, но таковой в современный период в странах БРИКС не используется.

Индия и Китай идут по пути индикативного планирования. Это механизм координации интересов и деятельности хозяйствующих субъектов, основанный на разработке системы показателей (индикаторов) социально-экономического развития. Он позволяет проводить соответствующую политику, связанную с применением мер государственного воздействия, в частности финансовых инструментов, на социальные и экономические процессы для достижения запланированных значений индикаторов. Основная функция индикативного плана – это координация действий субъектов экономики. В отличие от директивного плана, где определяются абсолютно все задания хозяйствующим субъектам и фиксируется объем их финансирования, индикативный план имеет ограниченное число обязательных заданий и определяет только рамки будущих финансовых потоков. Он наиболее приемлем в рыночной экономике для взаимодействия федеральных органов управления с региональными, например, в Индии – при разграничении полномочий между федеральной властью и властью штатов.

В России и ЮАР существует стратегическое планирование. Это долгосрочное планирование, основанное на целеполагании, прогнозировании и обобщенном планировании социально-экономического развития страны.

* Растянникова Елизавета Викторовна, кандидат экономических наук, научный сотрудник Отдела экономических исследований ИВ РАН.

В Бразилии, где ранее государственное планирование ограничивалось распределением бюджетных расходов, в 2015 г. правительством был представлен стратегический план развития страны на 2016-2019 гг., т.е. план носит в отличие от других стран БРИКС краткосрочный характер.

Индия

Наибольший интерес на данный момент вызывает Индия, где в 2015 г. премьер-министр Нарендра Моди внес существенные изменения в систему государственного планирования. На протяжении длительного времени в стране работала Плановая комиссия (Planning Commission). Созданная в 1950 г., она с 1951/52 г. регулярно составляла пятилетние планы развития, которые в совокупности представляли собой программы социально-экономического развития страны. Они определяли параметры экономического роста в стране, постулировали такие макроэкономические показатели, как совокупные ресурсы, совокупные накопления, размеры капиталовложений, намечали программы развития различных отраслей и секторов экономики[1]. Именно Плановая комиссия составляла оценку платежного баланса, размеров национальных ресурсов, темпа роста ВВП, материальных и социальных потребностей, связанных с запланированными темпами роста. В плане определялись капиталовложения как государственного, так и частного секторов, но планирование в отношении государственного сектора отличалось большей детализацией. Для госсектора плановые наметки носили более индикативный характер, хотя в случае необходимости и для частного сектора разрабатывалась соответствующая стимулирующая политика.

Государственное устройство Индии подразумевает систему разделения полномочий между Центром и штатами, что находило отражение при составлении пятилетних планов. Центральное правительство и правительства штатов имели свои планы. Центральный план разрабатывался для тех секторов экономики, за которые напрямую отвечает центральное правительство – оборона, внешняя политика, денежное обращение, налогообложение, транспорт, в том числе железнодорожный, авиационный, судоходный, связь и др. Планы штатов касались зоны ответственности штатов – поддержание общественного порядка, полицейские мероприятия, судопроизводство, местное управление, образование, здравоохранение, социальное обслуживание, сельское хозяйство и программы развития сельской местности.

В этом ракурсе Плановая комиссия брала на себя функцию координатора между центральным планом и планами штатов. Целью центрального

---

[1] Маляров О.В. Независимая Индия: эволюция социально-экономической модели и развитие экономики. Книга 1. М. 2010. С. 252-253.

плана, помимо прочего, являлись усиление и поддержка планов штатов[2]. Таким образом, главную роль в разработке пятилетних планов играла Плановая комиссия, но на уровне штатов действовала система Комитетов районного планирования (District Planning Committee), зоны ответственности которых определены в Конституцией Индии[3]. Следует отметить, что согласно индийским законам Центральная власть при реорганизации Плановой комиссии не сможет изменить систему планирования на уровне штатов без одобрения нижней палаты парламента.

Всего было составлено двенадцать пятилетних планов развития Индии, последний из них распространялся на 2012–2017 гг. Главной задачей 12-го пятилетнего плана было восстановить высокий темп экономического роста в стране, который упал во время кризиса 2008–2009 гг. в среднем до 6% в год. На период 2012–2017 гг. плановый темп прироста ВВП должен составить 8% в год. Наиболее высокий ежегодный темп прироста (средний за 2012–2017 гг.) предполагался в таких отраслях как транспорт и связь (11,8%), финансы и страхование (9,9%), строительство (9,1%), энергетика (7,3%), обрабатывающая промышленность (7,1%). В добывающей промышленности проектировался рост 5,7% в год, а в сельском хозяйстве – 4%[4]. Эти показатели должны быть достигнуты путем увеличения удельного веса инвестиций до 34,2% ВВП, при этом доля государственных расходов составит 8,4%, а частных инвестиций – 25,8%. В том числе предполагается поступление прямых иностранных инвестиций в размере 1,8% ВВП[5].

Одной из сложнейших проблем социально-экономического развития Индии является огромная численность голодающего населения – почти 200 млн.чел., или свыше 15% всего населения. Поэтому правительство наметило в течение 12-го пятилетнего плана сокращать уровень бедности на 2% в год, т.е. на уровне показателей 11-го пятилетнего плана[6]. Эта цель должна быть достигнута через уменьшение неравномерности развития регионов, а более конкретно путем выполнения социальных программ борьбы с бедностью, и особенно Закона о гарантированной занятости в сельских районах (MGNREGA)[7].

---

2 Маляров О.В. Независимая Индия: эволюция социально-экономической модели и развитие экономики. Книга 1. М. 2010. С. 254.

3 Статья 243ZD Конституции Индии (см.: District Planning Board Committees // General Administration Department. Govt. of Gujarat. URL: https://planning.gujarat.gov.in/district-planning-board-committees.htm

4 Twelfth Five Year Plan (2012–2017). Vol. 1. Faster, More Inclusive and Sustainable Growth. New Delhi. 2013. С. 42.

5 Twelfth Five Year Plan (2012–2017). Vol. 1. С. 43, 44, 49, 52, 53.

6 Там же. С. 5.

7 Там же. С. 8.

В целом можно отметить, что, хотя абсолютной точности исполнения макроэкономических показателей при реализации пятилетних планов обычно не фиксировалось, но общее направление развития и цели национальной политики выдерживались. Пятилетние планы являлись ориентирами государственного воздействия на экономику, а Плановая комиссия была единственным органом в правительственной системе, которая имела дела со всеми аспектами национальной экономики[8].

Первого января 2015 г. правительство Индии заявило о прекращении деятельности Плановой комиссии[9]. Создано новое государственное учреждение – Национальный институт трансформации Индии (НИТИ) – которое возглавил премьер-министр страны Нарендра Моди, а в управляющий совет НИТИ вошли министры всех штатов и территорий. Само название, которое выглядит как НИТИ Айог (NITI Aayog National Institute for Transforming India), является игрой слов: в переводе с хинди оно означает Политическую комиссию, в то время, как на английском языке аббревиатура читается как Национальный институт трансформации Индии[10]. Эта организация представляет собой мозговой центр правительства, предназначенный для разработки стратегических и технологических рекомендации по ключевым вопросам экономики и политики, предполагается, что ее деятельность будет способствовать созданию новых механизмов экономического роста[11].

Прошло два года работы НИТИ Айог, пока еще рано оценивать итоги его работы, расскажем о заявленных целях. В решении об учреждении НИТИ Айог упор был сделан на инклюзивном развитии страны с упором на слабейших и бедных, для чего необходимо эффективное управление, знание потребностей народа, взаимодействие с всеми представителями общества. Важным эволюционным изменением по сравнению с предыдущим развитием считается объявленная политика «кооперативного федерализма»[12], в основе которой лежит достижение национальных целей

---

[8] Маляров О.В. Независимая Индия: эволюция социально-экономической модели и развитие экономики. Книга 1. С. 255-256.

[9] Однако, последний двенадцатый пятилетний план будет продолжать действовать в рамках своего срока.

[10] NITI Aayog National Institute for Transforming India. Govt. Of India [Электронный ресурс]. URL: http://niti.gov.in/content/overview

[11] Брагина Е.А. Реформы правительства Моди в Индии // Запад – Восток – Россия. 2016, № Запад – Во. С. 85-88 [Электронный ресурс]. URL: http://www.imemo.ru/jour/WER/index.php?page_id=1073&jid=7381&jj=137 (02.11.2016)

[12] Кооперативный федерализм – одна из форм нецентрализованной федерации, государственные связи в которой исключают иерархию. По мнению исследователя современного федерализма Даниэла Элазара, в основе понятия лежит идея создания общества, объединенного системой соглашений. В таких федерациях доминирует принцип разделения государственной власти и разделенной (солидарной) ответственности, при которой функции,

на базе равноправного взаимодействия Центра и штатов. Т.е. НИТИ Айог выступает платформой правительства, необходимой для того, чтобы призвать штаты к совместным действиям в национальных интересах, именно поэтому в управляющий совет НИТИ Айог включены министры штатов. Одновременно в программном документе заявлено, что будут расширены полномочия правительств штатов, и между штатами могут перераспределяться фонды, выделяемые на социальные программы, финансируемые из центрального бюджета страны. Хотя реального механизма, кроме переговорного процесса между штатами, который позволил бы на практике реализовать это положение предложено не было[13].

В основе создания НИТИ Айог лежали два хаба[14] – командный хаб (объединяющая среда) и инновационный хаб (среда знаний). Командный хаб должен создать институты для рационального взаимодействия штатов с центральным правительством, а инновационный хаб, который и станет ядром НИТИ Айог, будет развиваться как современный информационный центр с необходимыми ресурсами, знаниями и навыками. Это позволит НИТИ действовать быстро, популяризировать научную и инновационную деятельность, обеспечить стратегическое правительственное видение и решение непредвиденных проблем[15].

Теперь о конкретных задачах, поставленных перед НИТИ Айог. Во-первых, НИТИ сконцентрируется на достижении Целей устойчивого развития (ЦУР) в Индии, которые были приняты на саммите ООН в сентябре 2015 года и связаны со стимуляцией, согласованием и выполнением действий в ближайший пятнадцатилетний период (2016-2030 гг.) в таких областях, как ликвидация бедности, достижение нулевого голода, обеспечение здоровья и благосостояния населения, качественное образование и др. В этом контексте подчеркивалось, что задачи ведомства – не просто периодически собирать данные о выполнении ЦУР в Индии, но действовать на опережение результатов. Министерство статистики и выполнения программ Индии уже провело консультации с министерствами,

когда-то признаваемые исключительными для каждой из сторон, становятся разделенными функциями. Кооперативный федерализм базируется на переговорных (согласительных) процедурах, соблюдение которых обязательно в случае возникновения разногласий. Действует принцип «максимум согласия – минимум принуждения» (см.: Энциклопедический словарь «Конституционное право России» [Электронный ресурс]. URL: http://constitutional_law_russia.academic.ru)

[13] NITI Policy Briefs [Электронный ресурс]. URL: http://niti.gov.in/search/node/NITI%20Policy%20Briefs (02.11.2016)

[14] Под хабом (в дословном переводе – сетевой узел) в социологии понимается информационная среда, которая объединяет людей для решения кокой-либо проблемы.

[15] Order of constitution of Team India Hub (TIH) and Knowledge Innovation Hub (KIH) [Электронный ресурс]. URL: http://niti.gov.in/content/order-constitution-team-india-hub-tih-and-knowledge-innovation-hub-kih (02.11.2016)

чтобы разработать систему показателей, которые наиболее полно отражали бы степень реализации ЦУР. Министерства, реализующие программы Центрального правительства и программы штатов, должны соотнести их с одной или более ЦУР. НИТИ Айог должно взять на себя ответственность за взаимодействие между Центром и штатами, а также за сопоставление программ.

В настоящее время в Индии действуют три уровня программ: обязательные – абсолютно централизованные (core of core – финансируются на 75% из центрального бюджета); обязательные – частично централизованные (core – финансируются на 60% из центрального бюджета); и необязательные – дополнительные (optional – финансируются полностью из бюджетов штатов). В частности, к абсолютно централизованным программам относятся программа обеспечение гарантированной занятости в сельских районах (MGNREGA), принятая в 2006 г. и имеющая силу Национального закона им. Махатмы Ганди, а также еще пять программ социальной помощи различным группам населения. Частично централизованные программы – в количестве 19 – охватывают все аспекты развития сельского хозяйства, здравоохранения, продовольственной помощи и др. И, наконец, дополнительные программы касаются вопросов развития приграничных районов и сохранения рек.

В отношении централизованно финансируемых программ, НИТИ Айог предполагает, во-первых, обеспечить большую прозрачность финансирования, поступающего из центрального бюджета. А также снять с Центра в некоторой степени ответственность за выполнение этих программ, перераспределив часть финансовых фондов от Центра в штаты, при этом разрешив обмен фондами между штатами. Для реализации этой идеи в НИТИ Айог создан специальный комитет, которому рекомендовано разработать механизм и формулу перераспределения средств. На практике механизм должен выглядеть таким образом: НИТИ Айог будет давать рекомендации на основе консультаций с правительствами штатов, которые в свою очередь, смогут выделять средства из собственных бюджетов на соответствующие программы, не дожидаясь поступлений из центрального бюджета.

В то же время подчеркивается, что все новые решения по такому вопросу как финансирование и выполнение централизованных программ могут быть приняты только если они будут приняты правительствами штатов. Что вполне объяснимо, так как эти программы утверждены парламентом, входят в прерогативу штатов, и для изменения условий их финансирования решение должно быть принято на уровне нижней палаты парламента. Т.е. в том, что касается выполнения и финансирования программ, НИТИ Айог не наделена правами распределения денежных средств, а может принимать только согласованные со всеми штатами решения. Именно поэтому возникла идея кооперативного федерализма,

при котором отношения строятся на договорном процессе, и действует принцип «максимум согласия – минимум принуждения».

В итоге в НИТИ Айог создано три подгруппы по управлению централизованно финансируемыми программами (Core of core), программами Чистая Индия (Swachh Bharat Abhiyan) и программами Повышения навыков и предпринимательства (Skill Development). Отмечается, что так как решения этих подгрупп могут идти «наперекор решениям штатов», то спорные вопросы будут приниматься только посредством переговоров и убеждений. Напомним еще раз, что за все эти программы по Конституции отвечают правительства штатов[16].

Пожалуй, наиболее сложная задача, поставленная перед НИТИ Айог, – повышение производительности и продуктивности сельского хозяйства, в том числе его прибыльности для фермеров. Однако проблемы развития сельского хозяйства и сельских территорий (за исключением создания крупных инфраструктурных и транспортных объектов) также находятся в ведении штатов, и решения могут быть приняты в основном рекомендательного характера. К ним в первую очередь относится совершенствование оросительных систем, замена старого семенного материала новыми высокоурожайными сортами (в т.ч. использование ГМ-семян при выращивании бобовых и масличных культур), субсидирование удобрений индийского производства, обучение инновационным технологиям (в т.ч. ресурсосберегающим) возделывания, орошения, удобрения почвы и последующей переработки продукции. Важнейшей проблемой считается либерализация рынка аренды, Нити Айог должен разработать новую «модель аренды земли», которая будет универсальна для всех штатов, несмотря различия в законах, системах землевладения и особых условиях холмистой местности. Отмечается, что приоритетным направлением является развитие восточных штатов, где преобладает численность бедного сельского населения.

Хотелось бы кратко отметить основные претензии к работе Плановой Комиссии[17]:

- отсутствие эффективных механизмов взаимодействия центра и штатов, а также решения межведомственных вопросов;
- недостаточный потенциал для работы с мозговыми центрами (инновационными хабами) и отсутствие доступа к специалистам, не входящим в правительство;
- не удалось полностью осуществить земельные реформы;
- многие планы не были выполнены, так как не существовало дифференцированного подхода к штатам и территориям;
- слабый мониторинг и оценка выполнения планов.

[16] Fostering Cooperative Federalism [Электронный ресурс]. URL: http://niti.gov.in/node/2361

[17] Gupta Sidhartha, Gupta Surojit. Five year plans not possible in market economy // The Times of India. 28.12.2015

Считается, что Плановая комиссия была эффективна в первые годы становления индийской экономики, но с переходом к рыночной экономике потребность в Комиссии и в пятилетних планах отпала[18].

Проанализировав цели НИТИ Айог и два года работы ведомства, можно отметить, что пока еще вновь созданный орган действует на уровне рекомендаций и согласительных процедур. Но это вполне объяснимо, так как до 2017 г. реализуется 12-й пятилетний план. НИТИ Айог продолжает частично выполнять функции Плановой комиссии – проводит промежуточную оценку выполнения 12-го пятилетнего плана, анализ проектов, предложенных различными министерствами. Будет ли разработан 13-й пятилетний план пока неизвестно, и решение будет принято премьер-министром Индии Нарендра Моди.

Китай

В Китае пятилетние планы принимает Всекитайское собрание народных представителей (ВСНП). Сами планы разрабатывает Государственный комитет по развитию и реформе КНР (ГКРР). В его компетенции находятся определение стратегии средне- и долгосрочного развития, макроэкономическое регулирование, содействие развития регионов. ГКРР разрабатывает политику по развитию первичного, вторичного, третичного секторов экономики, занимается координацией и мониторингом социально-экономического развития, создает план по развитию села, мобилизационный план, а также план по реагированию на изменение климата и пр.

С 1953 г. по сегодняшний день было составлено тринадцать пятилетних планов. Здесь можно наблюдать следующую тенденцию. Первая эпоха макроэкономического планирования в стране – с первого по четвертый план (1953-1975 гг.) – была связана с волной индустриализации, которая началась в мировой экономике после Второй мировой войны. В этот период «осуществлялось количественное планирование показателей промышленного и сельскохозяйственного производства … социальные показатели не входили в необходимые показатели исполнения пятилетнего плана»[19]. Если говорить о механизме функционирования экономики, то можно отметить, что на данном этапе закончилось строительство высокоцентрализованной плановой экономики и системы макроэкономического контроля, для которой было характерно директивное планирова-

[18] Gupta Sidhartha, Gupta Surojit. Five year plans not possible in market economy // The Times of India. 28.12.2015

[19] Островский А.В. Региональное развитие Китая после перехода от директивного к направляющему планированию в начале XXI века //КНР: экономика регионов. М.: ИДВ РАН. 2015. С. 31.

ние. Планы касались исключительно первичного и вторичного сектора экономики.

Период с начала реализации пятого пятилетнего плана до завершения девятого пятилетнего плана (1976-2000 гг.) можно считать вторым историческим этапом развития системы макроэкономического планирования в Китае. Именно на этом этапе с провозглашением в 1978 г. политики реформ и открытости началось повышение внимания со стороны руководства КНР к рыночному регулированию (1978-1984 гг.), затем – переход к плановой товарной экономике (1984-1991 гг.), и далее – к социалистической рыночной экономике (с 1992 г.)[20]. В этот период постепенно в планы стали включаться социальные показатели, т.е. началось планирование третичного сектора экономики. Начиная с 1990-х годов в Китае помимо среднесрочных стали составлять планы долгосрочного развития (10-ти и 15-ти летние)[21].

Третий этап начался с реализацией десятого пятилетнего плана в 2001 г. Ключевым событием данного этапа стало вступление Китая в ВТО в 2001 г. Одним из основных требований вступления в ВТО являлось ограничение влияния китайской системы директивного планирования в экономике, особенно прекращение директивного планирования внешнеэкономической сферы. Данное условие было частично выполнено Китаем уже к 1994 г., а к моменту вступления в ВТО в 2001 г. система макроэкономического планирования претерпела серьезные преобразования. Именно 2001 г. принято считать началом функционирования системы индикативного планирования. Этот этап характеризуется также большей ориентацией экономики на потребности людей, в том числе на развитие человеческого потенциала, и рост инновационных технологий[22].

Тринадцатый пятилетний план на 2016-2020 гг. можно считать «большим разворотом КНР»[23]. В нем речь идет о смене модели экономического развития. В первую очередь, это связано с переориентацией экспортоориентированной экономики на экономику, опирающуюся на внутренний спрос. Его планируется обеспечить путем расширения среднего класса, для чего необходимо повышение заработных плат. Поэтому наравне со снижением зависимости экономики от внешних колебаний, в том числе от изменения курсов валют, вероятно замедление экономического роста. Он ожидается на уровне 6% с небольшим. По мнению Председателя КНР

---

[20] Лебедева Д.Д. Опыт пятилетнего макроэкономического планирования КНР в период экономических реформ // Мировая экономика. 2015. №8. С. 123-127.

[21] Островский А.В. Региональное развитие Китая после перехода от директивного к направляющему планированию в начале XXI века. С. 31-32.

[22] Лебедева Д.Д. Опыт пятилетнего макроэкономического планирования КНР в период экономических реформ.

[23] Запольских А. Тринадцатая пятилетка, или Большой разворот КНР [Электронный ресурс]. URL: https://aftershock.news/?q=node/380075 (15.03.2016)

Си Цзиньпина, для создания общества со средним достатком средний рост ВВП до окончания времени действия плана должен быть не ниже 6,5%. Впрочем, этот фактор далеко не единственный. Решение проблемы инновационного развития, имеющее цель уйти от производства дешевых копий и занять лидирующие позиции в таких областях, как химическая промышленность, электроника, технологии связи, интернет, программное обеспечение, 3D-печать, повлекло за собой сокращение рабочих мест. Кроме того, безработными остались многие занятые в тех отраслях промышленности, где наблюдается затяжной спад (сталелитейная и текстильная промышленность). Становится очевидным, что, если государство намерено претворить свою идею в жизнь, оно должно помочь пострадавшему населению пройти профессиональную переподготовку.

Государство рассчитывает привлекать иностранных инвесторов и, в свою очередь, активно поддерживать инвестиции местных компаний в заграничные предприятия.

В КНР усилится централизация. Примерами тому являются консолидация государственных предприятий (с целью сократить количество компаний) и более профессиональный подход к внутренним инвестициям.

Тринадцатый план предусматривает еще и ряд социальных программ. К концу 2020 г. руководство Китая рассчитывает вывести из-за черты бедности 70 млн. человек и продолжить переселение в города сельского населения. Для этого необходимо создание качественных объектов инфраструктуры. Пока создание инфраструктурных объектов отстает по скорости от миграции населения. Одним из способов решения проблемы было перемещение рабочих мест из центров крупных городов за их окраины, что вылилось в создание городов-спутников, однако такой путь оказался неэффективным.

В связи со старением населения было принято решение об отмене политики одного ребенка, которая проводилась в Китае на протяжении нескольких десятилетий.

В плане также был сделан акцент на увеличение военного бюджета и охрану окружающей среды. Китай начинает «энергетическую революцию», которая повлечет за собой более активное использование энергии солнца, ветра, энергетическое сырье из биомассы и повышение контроля над выбросом углеводородов[24].

Можно отметить, что большинство плановых заданий носят стратегический характер, нацеленный в будущее. Т.е. этим планом Китай закрепляет переход к стратегическому планированию, но в отличие от России и ЮАР, как увидим ниже, в 13 пятилетнем плане остается много индикативных показателей, которые будут жестко определять вектор развития страны.

---

[24] Запольских А. Тринадцатая пятилетка, или Большой разворот КНР [Электронный ресурс]. URL: https://aftershock.news/?q=node/380075 (15.03.2016)

Россия

С начала 1990-х годов в России была разрушена система директивного планирования, бывшая основой экономики СССР. В то время как в России проходили рыночные реформы, государственное управление экономикой осуществлялось лишь посредством оперативного регулирования. Спустя 20 лет началось восстановление планового подхода к управлению экономикой, но на новой основе. С конца 2000-х гг. стал осуществляться поворот к стратегическому планированию на основе реализации крупных проектов на федеральном и региональном уровнях. Переход к стратегическому планированию имел системную основу. В 2012 г. была разработана «Стратегия – 2020: новая модель роста — новая социальная политика» (далее – Стратегия), в 2014 г. был принят Федеральный закон «О стратегическом планировании в РФ», для статистического обоснования в 2013 г. был составлен базовый «Прогноз долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2030 года» (далее – Прогноз)[25]. В совокупности Стратегия и Прогноз определяют контуры будущего развития России.

Методика стратегического планирования позволяет, с одной стороны, централизованно определять направление социально-экономического развития страны, а с другой – условиях рыночной экономики использовать принципы гибкого воздействия на узловые точки роста. В практической реализации стратегическое планирование опирается на методы национального программирования, которое предполагает разработку национальных программ для концентрации ресурсов государства на выбранных направлениях, а также целевых проектов федерального и регионального уровня[26].

Основной стратегической целью России заявлен переход к новой модели экономического роста и новой социальной политике. Концептуальными задачами новой модели должны стать следующие пункты: а) снижение инфляции; снятие институциональных барьеров ускоренного роста (улучшение инвестиционного климата, устранение препятствий развития предпринимательства); формирование человеческого капитала (увеличение бюджетных расходов); привлечение рабочей силы и ее перераспределение в узловые точки роста. Результатом функционирования новой модели должны стать: инновационный экономический рост, связанный с развити-

[25] Стратегия – 2020: новая модель роста – новая социальная политика. В 2-х книгах. Под ред. В.А. Мау, Я.И. Кузьминова. М. 2013; Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: http://base.garant.ru/70684666/ (12.11. 2016); Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года. М. 2013.

[26] Кузык Б.Н., Кушлин В.И., Яковец Ю.В. Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование. М. 2008. С. 92.

ем человеческого капитала; повышение конкурентоспособности национальной экономики на внутреннем и внешнем рынках; рост деловой активности и производительности труда; расширение секторов экономики, ориентированных на внешний рынок[27]. В 2014 г. в качестве ведущей стратегической цели был взят курс на импортозамещение. Была принята государственная программа №328 «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности», где определены сегменты экономики, в которых государство стимулировало импортозамещение (сельское хозяйство, информационные технологии, машиностроение)[28].

Инструментом стратегического планирования является, как указано выше, государственные программы, содержащие комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и инструментов государственной политики, обеспечивающих достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития[29]. В рамках Стратегии – 2020 принято 44 государственные программы, которые можно сгруппировать по пяти направлениям:

- новое качество жизни (14 программ);
- инновационное развитие и модернизация экономики (18 программ);
- эффективное государство (4 программы);
- сбалансированное региональное развитие (6 программ);
- обеспечение государственной безопасности (2 программы).

На финансирование госпрограмм выделяется 70% бюджетных расходов, в 2016 г. финансирование первых 4 направлений составило 11172 млрд руб., в том числе: первого направления – 6994 млрд руб., второго – 2066 млрд руб., третьего – 1196 млрд руб., четвертого – 915 млрд руб.[30]. В финансировании большинства программ принимают участие региональные бюджеты. Каждая программа снабжена системой индикаторов (примерно 2000 показателей), по которым ежегодно публикуется сводный отчет о ходе реализации государственных программ. Согласно сводному отчету в 2015 г. из 1546 плановых показателей было выполнены 756, т.е. почти половина[31].

---

27 Стратегия – 2020: новая модель роста – новая социальная политика. Кн.1. С. 7-18.

28 Государственная программа №328 «Развитие промышленности и повышение её конкурентоспособности» от 15.04.2014. URL: http://zimport.ru/programma-pravitelstva-po-importozameshheniyu-do-2020-goda/

29 Портал государственных программ. URL: http://programs.gov.ru/Portal/ (27.11.2016)

30 Там же.

31 Сводный годовой доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации по итогам 2015 г. URL: http://programs.gov.ru/Portal/analytics/quarterReportToGovernment (27.11.2016)

Таким образом, в России в категориях стратегического планирования задаются долгосрочные цели социально-экономического развития страны, далее на уровне национального программирования составляются государственные программы планируемых мероприятий, и, наконец, в рамках индикативного планирования определяются плановые краткосрочные показатели, по которым будет оцениваться степень выполнения этих программ. Уровень государственных программ имеют указы Президента – оценка их исполнения также включается в сводный отчет.

ЮАР

В 2010 г. в ЮАР была создана Национальная комиссия по планированию (НКП), которая занималась разработкой долгосрочного плана. Возглавить комиссию был назначен министр Тревор Мануэль. В ее состав входила группа общественных экспертов, которые были взяты из списка кандидатов, выдвинутых обществом ЮАР. Основной задачей комиссии является сплотить нацию вокруг общих целей и приоритетов развития на долгосрочную перспективу[32].

В отчете комиссии, выпущенном в 2011 г., были изложены достижения и недостатки страны с 1994 г. Основной проблемой комиссия считала неспособность реализовать государственную политику консолидации и отсутствие широких партнерских связей между группами населения в качестве основных причин медленного прогресса. Были названы такие болевые точки социально-экономического роста, как сильная дифференциация общества, неравномерность и низкое качество государственных услуг (в частности образования для чернокожего населения, здравоохранения и инфраструктуры), низкая занятость населения, а также высокая ресурсоемкость экономики в целом и значительный уровень коррупции[33].

Учитывая эти проблемы, кроме того, демографические показатели, комиссия определила приоритетным направлением своей деятельности координацию и контроль реализации Национального плана развития по реализации стратегии до 2030 г. (НПР)[34]. Данный план направлен на искоренение нищеты и уменьшение неравенства в заданный период. Во-первых, речь идет о снижении доли семей с ежемесячным доходом ниже 42.2 долл. на человека с 39% до 0%, а во-вторых – снижение коэффициента Джинни с 0,69 до 0,6. Это должно быть достигнуто за счет:

- увеличения занятости с 13 миллионов в 2010 году до 24 миллионов в 2030 году (возрастет на 11 млн);

---

[32] National Planning Commission of South Africa [Электронный ресурс]. URL: https://nationalplanningcommission.wordpress.com/ (23.11.2016)

[33] Там же.

[34] National Development Plan. Vision for 2030 / National Planning Commission. Pretoria. 2011.

- повышения доходов на душу населения от 50 000 рэндов ($5 000) в 2010 году до 120 000 рэндов ($12 100) к 2030 году;
- увеличения доли национального дохода, приходящейся на 40% беднейшего населения с 6% до 10%;
- создания конкурентоспособной инфраструктуры;
- развития человеческого капитала и законодательной базы;
- обеспечения равного представительства в сообществе высококвалифицированных, технических, профессиональных, управленческих кадров людей различных рас.

В соответствии с НПР, в дальнейшем должен быть принят мирный переход от апартеида к демократии. Кроме того, планируется применение усилий, направленных на ликвидацию гендерного неравенства.

Бразилия

В Бразилии главным органом планирования Является Министерство планирования, Бюджета и управления[35]. Главная цель этого государственного органа – ежегодное планирование бюджета и государственных ресурсов. Но в 2015 г. министерством был представлен «Многолетний план на 2016-2019 гг.»[36]. Отмечается, что План 2016-2019 явился результатом коллективного взаимодействия между государственными органами и представителями общества, в ходе работы над планом были проведены семинары (для разработки тематических программ), несколько форумов, дискуссии в Национальном совете государственных секретарей планирования.

Целью нового Плана 2016-2019 стал выбор модели развития. Он включает стратегические цели социально-экономического развития страны:

- устойчивый рост через консолидацию различных групп населения;
- гарантии прав человека и снижение социального неравенства;
- развитие образования, науки, технологии, инновационной деятельности, повышение конкурентоспособности;
- улучшение качества государственных услуг;
- право граждан на участие в жизни государства;
- совершенствование государственного управления, прозрачности в борьбе с коррупцией;
- уважение к культурному многообразию.

---

[35] Министерство планирования, бюджета и управления [Электронный ресурс]. URL: http://www.planejamento.gov.br/ (21.11.2016)

[36] Plano Plurianual 2016-2019 [Электронный ресурс]. URL: http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual

Для выполнения стратегических целей были представлены 54 государственные программы для совершенствования государственного управления обществом и предоставления государственных услуг. Это стало первым опытом стратегического планирования в Бразилии, хотя всего на 4-летний период.

В заключение можно отметить, что в большинстве стран БРИКС, в частности, в Индии, КНР, России переход к рыночной экономике совпал с отказом от директивного планирования и наступлением эры стратегического планирования. При этом в различных странах при составлении среднесрочных и долгосрочных планов используются индикативные показатели. В Бразилии и ЮАР также ведущей линией в государственном регулировании также стало стратегическое планирование.

Литература

1. Брагина Е.А. Реформы правительства Моди в Индии // Запад – Восток – Россия. 2016, С. 85-88.
2. Государственная программа №328 «Развитие промышленности и повышение её конкурентоспособности» от 15.04.2014 [Электронный ресурс]. URL: http://zimport.ru/programma-pravitelstva-po-importozameshheniyu-do-2020-goda/ (01.12.2016)
3. Запольских А. Тринадцатая пятилетка, или Большой разворот КНР [Электронный ресурс]. URL: https://aftershock.news/?q=node/380075 (15.03.2016)
4. Кузык Б.Н., Кушлин В.И., Яковец Ю.В. Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование. М. 2008.
5. Лебедева Д.Д. Опыт пятилетнего макроэкономического планирования КНР в период экономических реформ // Экономические науки. 2015. №8. С. 123-127.
6. Маляров О.В. Независимая Индия: эволюция социально-экономической модели и развитие экономики. Книга 1. М. 2010.
7. Островский А.В. Региональное развитие Китая после перехода от директивного к направляющему планированию в начале XXI века //КНР: экономика регионов. М.: ИДВ РАН. 2015.
8. Портал государственных программ [Электронный ресурс]. URL: http://programs.gov.ru/Portal/ (27.11.2016)
9. Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года. М. 2013.
10. Сводный годовой доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации по итогам 2015 г. [Электронный ресурс] URL: http://programs.gov.ru/Portal/analytics/quarterReportToGovernment (27.11.2016)
11. Стратегия – 2020: новая модель роста – новая социальная политика. В 2-х книгах. Под ред. В.А. Мау, Я.И. Кузьминова. М. 2013.

12. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: http://base.garant.ru/70684666/ (12.11. 2016).
13. Энциклопедический словарь «Конституционное право России» [Электронный ресурс]. URL: http://constitutional_law_russia.academic.ru)
14. Gupta Sidhartha, Gupta Surojit. Five year plans not possible in market economy // The Times of India. 28.12.2015
15. National Development Plan. Vision for 2030 / National Planning Commission. Pretoria. 2011.
16. National Planning Commission of South Africa [Электронный ресурс]. URL: https://nationalplanningcommission.wordpress.com/ (23.11.2016)
17. NITI Aayog National Institute for Transforming India. Govt. Of India [Электронный ресурс]. URL: http://niti.gov.in/content/overview
18. Plano Plurianual 2016-2019 [Электронный ресурс]. URL: http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual
19. Twelfth Five Year Plan (2012–2017). Vol. 1. Faster, More Inclusive and Sustainable Growth. New Delhi. 2013.

*Лебедева И.П.**

Япония: эволюция системы экономического планирования и прогнозирования

Аннотация. В статье на примере деятельности Министерства экономики, торговли и промышленности (до 2001 г. – Министерства внешней торговли и промышленности) рассматриваются отличительные черты и эволюция японской системы государственного планирования и прогнозирования. Автор выделяет ряд этапов в эволюции этой системы и показывает, как под влиянием внутренних и внешних факторов происходил переход от жесткого регулирования государством процесса развития промышленности (основанного на побуждении частных предприятий с помощью различных инструментов развиваться в соответствии с выстроенными им предприятиями), к «мягким» формам регулирования, не предполагающим «добровольно-принудительного» вовлечения бизнеса в реализацию государственных программ.

Ключевые слова: промышленность, инструменты регулирования, интеллектуализация производственной структуры, программы скрапирования, внутренние и внешние факторы.

Япония относится к числу стран с весьма развитой системой государственного регулирования экономического развития. Оно осуществляется в следующих основных формах: 1) государственная собственность и предпринимательство; 2) перераспределение национального дохода через бюджет; 3) макроэкономическая (кредитно-денежная) политика; 4) административно-юридическое регулирование развития отдельных секторов и отраслей; 5) экономическое планирование и прогнозирование. При этом наибольшие различия между Японией и другими высокоразвитыми странами наблюдаются в масштабах использования административно-юридических методов регулирования, а также в степени воздействия государства на экономическое развитие через систему планирования и прогнозирования.

Еще в 1955 г., по завершении периода послевоенного восстановления экономики, при кабинете министров было создано Управление экономического планирования (Кэйдзай кикакутё), на которое был возложен ряд функций, в том числе разработка долгосрочных и среднесрочных экономических планов, а также планов и программ комплексного развития территории страны и отдельных ее регионов. Оно просуществовало до 2001 г., т.е. до широкомасштабной реформы системы административного управления, в результате которой многие функции государственного управления были перераспределены в соответствии с новой структурой государствен-

* Лебедева Ирина Павловна, доктор экономических наук, главный научный сотрудник Центра японских исследований Института востоковедения РАН

ного аппарата. С этого времени основным органом планирования стал Совет по экономике и финансам (входящий в структуру Канцелярии кабинета министров), призванный не только обосновывать целесообразность принятия тех или иных государственных программ (общенациональных и ведомственных), но и прорабатывать вопросы их бюджетного обеспечения [4. С. 242-243].

За время своего существования Управление экономического планирования (УЭП) разработало более десятка общенациональных планов и программ, наиболее известными из которых стали «План удвоения национального дохода» (1961 г.) и «План реконструкции японского архипелага» (1972 г.). Разумеется, «планами» разработанные УЭП документы можно назвать лишь условно, поскольку обязательными к исполнению они были лишь в части, обеспеченной государственным финансированием (главным образом это были объекты инфраструктуры). Тем не менее, в Японии бизнес склонен в значительно большей степени, чем в какой-либо другой развитой стране, прислушиваться к мнению бюрократии и следовать ее рекомендациям. Это можно объяснить следующими обстоятельствами. Во-первых, в силу особенностей исторического развития страны во второй половине XIX – первой половине XX вв., а также под влиянием ряда социо-психологических черт японской нации здесь сформировались особые отношения между государством и бизнесом – отношения доверия и сотрудничества [подробно см. 3]. Во-вторых, в Японии широкое распространение получила практика выработки государственных решений с учетом мнения так называемых консультативных советов, функционирующих при каждом министерстве и ведомстве в качестве совещательных органов. Наряду со специалистами из соответствующих областей знаний в их работе участвуют и представители бизнеса. Благодаря этому механизму последние могут отстаивать свои интересы и оказывать влияние на подготовку того или иного документа, что объективно способствует усилению готовности бизнеса к сотрудничеству с правительством и значительно облегчает задачу претворения правительственных планов и решений в жизнь.

Система экономического планирования и прогнозирования Японии включает несколько уровней. Помимо специализированных центральных органов разработкой планов и прогнозов занимаются министерства и ведомства, отвечающие за определенные сектора и отрасли экономики, региональные власти, а также научно-исследовательские центры и институты (последние, в частности, разрабатывают программы экономического развития по заказу политических партий). Очевидно, что в рамках одной статьи невозможно охватить весь комплекс проблем, связанных с функционированием этой системы. На наш взгляд, в плане рассмотрения особенностей японской системы государственного планирования и прогнозирования весьма показательной является деятельность одного из самых

могущественных японских министерств – Министерства внешней торговли и промышленности (с 2001 г. – Министерства экономики, торговли и промышленности), тем более, что в его ведении находится самая важная отрасль японской экономики – промышленность.

Первым примером планово-прогностической деятельности Министерства внешней торговли и промышленности (МВТП), по-видимому, можно считать концепцию «приоритетных производств», претворявшуюся в жизнь в 1946-1948 гг. В то время в стране были очень сильны левые идеи, а среди экономистов большой популярностью пользовался марксизм. Неудивительно поэтому, что автор этой концепции, профессор Токийского университета Арисава Хироми, наряду с таблицами межотраслевого баланса В. Леонтьева использовал при ее разработке и схемы воспроизводства К. Маркса [2. С.36]. Основная идея этой концепции была весьма проста и состояла в следующем: необходимо дать толчок развитию определенных отраслей, которые помогут постепенно вывести всю экономику из послевоенного хаоса и разрухи. Эти отрасли, получившие статус приоритетных, были выделены на основе следующих логических построений.

В то время основным энергоносителем в Японии являлся уголь, поэтому для восстановления экономики было признано критически важным наладить и расширить производство угля. Однако решение этой задачи, в свою очередь, упиралось в острую нехватку металла, необходимого для замены крайне изношенного оборудования и обветшавшей инфраструктуры в угледобывающей отрасли. В результате угледобыча и черная металлургия стали приоритетными отраслями, которым была предоставлена всемерная поддержка правительства. С конца 1946 г. вся импортируемая нефть стала направляться в черную металлургию, почти весь производимый металл шел на производство оборудования для шахт, а добываемый уголь, естественно, использовался в черной металлургии. Предполагалось, что итогом «рециркуляции» ресурсов по такой схеме станет быстрое расширение добычи угля и производства металла в стране, что позволит постепенно все большую их часть направлять на восстановление других отраслей [2. С.36].

К приоритетным отраслям второго уровня были причислены производство удобрений (в которых крайне нуждалось сельское хозяйство) и электроэнергетика, а в следующую по уровню приоритетности группу были включены добыча железной руды, нефтепереработка, производство асбеста, текстиля и красителей, а также морской транспорт.

В условиях острой нехватки всех видов ресурсов государство обеспечивало предприятия приоритетных отраслей и производств сырьем, материалами, оборудованием, рабочей силой и финансовыми средствами. Но в обмен на это оно жестко контролировало производство и распределение продукции, использование сырья, материалов, оборудования, рабочей силы и т.д., т.е., по сути, применяло методы контроля, характерные для плановой экономики.

В целом концепция «приоритетных производств» достигла своих целей: уже в 1947 г. спад промышленного производства был остановлен, и затем началось довольно быстрое расширение его объемов. Но одновременно все острее становилась проблема высоких издержек производства японских предприятий. Неудивительно поэтому, что на следующем этапе государство сосредоточило усилия на содействии рационализации промышленного производства.

В декабре 1949 г. в качестве совещательного органа при МВТП был создан Совет по рационализации промышленности. Его главной задачей стала разработка основных направлений рационализации производства и организация интенсивного обмена мнениями между представителями всех заинтересованных сторон (правительства, предпринимательских кругов, профсоюзов). Уже в феврале 1951 г. Совет опубликовал «Основные направления политики рационализации производства в Японии», целью которой провозглашалось повышение эффективности и технического уровня японских промышленных предприятий путем концентрации усилий на нескольких направлениях. Во-первых, на повышении качества используемых сырья и материалов, а также стандартизации производственных процессов и оборудования. Во-вторых, на обновлении производственного аппарата, в том числе за счет расширения импорта новой техники и технологии. В-третьих, на модернизации всей системы управления предприятиями, включая кадровую политику, систему бухгалтерского учета, контроль за качеством продукции [подробно см.: 2. Гл. 2, ч.3].

Этому процессу государство также стремилось придать планомерный характер. Прежде всего, был определен круг отраслей и производств, на которые будут распространяться меры государственной поддержки и стимулирования. На этот раз статус приоритетных получили следующие отрасли и производства:

- относящиеся к базовым отраслям и являющиеся «узким» местом японской промышленности;
- играющие ключевую роль с точки зрения развития промышленности и экспорта;
- оказывающие особенно сильное воздействие на снижение издержек производства в промышленности в целом.

Всего было выделено 32 приоритетных производства (позже их число увеличилось до 50), в том числе угледобыча, производство чугуна, стали и проката, рафинирование и прокат цветных металлов, производство химических удобрений, каустической соды и красителей, энергетического оборудования, оборудования электросвязи, металлорежущих станков, автомобилестроение, нефтеочистка, судостроение и т.д. При этом предпочтение отдавалось крупным, технически передовым фирмам.

Для того, чтобы побудить частные компании приоритетных отраслей развиваться в желательных с точки зрения государства направлениях,

был применен широкий комплекс стимулирующих мер. Их можно подразделить на два направления.

Во-первых, приоритетное финансирование предприятий выделенных производств по линии государственных финансовых институтов (в форме предоставления льготных кредитов по линии Банка развития Японии и Экспортно-импортного банка, а также субсидий из государственного бюджета).

Во-вторых, льготное налогообложение предприятий с целью стимулирования инвестиций в оборудование и экспорта за счет расширения их собственной базы накопления. Так, в начале 50-х годов были снижены импортные пошлины и ставки налога на основной капитал по категории машин и оборудования, необходимых для модернизации производственного аппарата; санкционировано создание на предприятиях новых видов резервных фондов при одновременном повышении пределов накопления в рамках ранее существовавших резервов; введены система частичного освобождения от налогов доходов от экспорта, а также специальная система «роялти» в отношении важнейших видов зарубежной технологии; санкционировано применение ускоренной амортизации для определенных видов производств и оборудования и т.п. [2. С. 87-107].

Важно отметить, что государство также способствовало притоку на предприятия выделенных производств финансовых ресурсов частных банков. Для этого оно использовало два инструмента: рационирование кредитов Банка Японии частным банкам и практику административного руководства частными банками со стороны Банка Японии. Рационирование кредитов означало, что частные банки получали остро необходимые им кредиты Банка Японии при условии, что они в первую очередь будут кредитовать предприятия приоритетных отраслей и производств. А широко применявшаяся в Японии на протяжении нескольких послевоенных десятилетий практика административного руководства в данном случае означала, что чиновники Банка могли напрямую вмешиваться в дела частных банков, «убеждая» их, в частности, предоставить кредит нужному предприятию [1. Гл.1].

Результаты политики рационализации проявились довольно быстро. Уже к концу 1950-х годов большинство отраслей и производств, выделенных в качестве приоритетных, значительно улучшили показатели эффективности (прежде всего в плане снижения издержек производства), а некоторые из них (например, автомобилестроение) превратились в весьма процветающие.

На следующем этапе, с конца 1950-х и до конца 1960-х гг., государство в лице МВТП направило основные усилия на создание и поддержку развития новых и новейших отраслей промышленности, «предложенных» к тому времени мировым НТП. О необходимости создания и развития новых и новейших отраслей впервые было заявлено в принятом еще в декабре 1955 г. «Пятилетнем плане достижения экономической независимости».

Позже эта идея была инкорпорирована в «Основы плана либерализации внешнеторговых расчетов» (1960 г.) и «План удвоения национального дохода» (1961 г.) [11. P. 59,61,63].

Большой интерес представляет то, каким образом на этот раз определялись отрасли, которые должны были стать объектом поддержки со стороны государства. Отбор этих отраслей основывался на концепции «динамических сравнительных преимуществ». Общий смысл этой концепции состоял в том, что государство должно поддерживать не те отрасли, которые в данный момент обладают сравнительными преимуществами и международной конкурентоспособностью, а те, которые будут обладать ими в будущем [12. P. 6-7].

При выборе объектов поддержки МВТП исходило из следующих двух основных критериев: эластичность спроса по доходам и темпы технического прогресса. Первый критерий учитывал возможность расширения спроса на продукцию той или иной отрасли по мере роста доходов населения (при этом в первую очередь принималась во внимание эластичность экспортного спроса относительно роста реальных доходов населения в различных странах мира). Второй критерий исходил из возможности превращения в будущем той или иной отрасли в обладающую сравнительными преимуществами на основе внедрения достижений научно-технического прогресса [12. P. 7-8].

В 1960-е годы объектами государственной поддержки и стимулирования стали электронное машиностроение и некоторые производства общего машиностроения, а также нефтехимия, нефтепереработка, производство синтетических волокон и пластмасс. Что же касается механизма поддержки и стимулирования развития приоритетных отраслей и производств, то в целом он основывался на использовании тех же средств и методов, что и на предыдущем этапе.

Надо сказать, что на этом этапе МВТП предприняло действия, которые в случае успеха могли бы резко усилить плановые начала в развитии японской промышленности. Первым шагом в этом направлении стал подготовленный в этом ведомстве Закон о временных мерах регулирования в выделенных отраслях, который был представлен в парламент в марте 1962 г. Поскольку в это время Япония начала проводить либерализацию внешней торговли, МВТП сочло необходимым для повышения конкурентоспособности национальной промышленности резко усилить ее регулирование со стороны государства. Закон, в частности, предусматривал разработку и осуществление под контролем МВТП программы мер в таких важных областях, как стандартизация продукции и углубление специализации производства, создание промышленных комплексов и проведение слияний фирм, рационализация инвестиций в основные фонды и т.д. [13. P. 59]. Однако бизнес и лоббирующие его интересы депутаты сочли, что вмешательство государства было бы чрезмерным и не дали хода это-

му законопроекту. Тем не менее, МВТП продолжало активно влиять на деятельность частных компаний с целью направить их развитие в нужное русло и помимо мер стимулирующего характера, санкционированных соответствующими законами и планами, широко использовало административное руководство, о котором упоминалось выше.

В 1960-е годы к административному руководству МВТП прибегало для сдерживания инвестиций предприятий в основные фонды с целью предотвращения перепроизводства (в черной металлургии, производстве синтетических волокон, нефтепереработке, нефтехимии, целлюлозно-бумажной промышленности), для организации слияний компаний (крупнейшими из них стали объединение в 1966 г. «Принс мотор» и «Ниссан мотор» и в 1970 г. «Фудзи сэйтэцу» и «Явата сэйтэцу»), а также для распределения между компаниями квот в рамках так называемых добровольных экспортных ограничений, которые в 1960-х годах вынуждены были принять на себя компании текстильной, сталелитейной, автомобильной и электронной промышленности, чей натиск на мировые рынки вызвал резкие протесты со стороны зарубежных партнеров Японии.

В 1960-е годы, как известно, японская промышленность развивалась чрезвычайно высокими темпами, и к концу десятилетия Япония уже обладала практически универсальным комплексом современных отраслей и производств и стала второй по промышленной мощи державой мира. Но одновременно все сильнее давали о себе знать отрицательные последствия быстрого промышленного развития: загрязнение окружающей среды промышленными отходами, нерациональное размещение производства по территории страны и как следствие этого – нехватка воды и земельных участков для нового промышленного строительства в районах Тихоокеанского промышленного пояса, недостаточное развитие инфраструктуры, дефицит рабочей силы и т.д. Иными словами, стало очевидно, что промышленность должна перейти к новому типу роста. И, разумеется, правительство в лице МВТП не только взяло на себя разработку концепции нового типа промышленного развития, но и постаралось придать этому процессу планомерный, управляемый характер.

Уже в мае 1971 г. Совет по производственной структуре – главный консультативный орган МВТП – опубликовал доклад «Какими должны быть главные направления промышленной и внешнеторговой политики в 1970-х годах?» [7]. Он состоял из двух частей. В первой части обосновывалась общая концепция экономического развития страны и выдвигались основные национальные цели на 1970-е годы, а во второй – конкретизировались направления перестройки отраслевой структуры производства.

Выбор отраслей и производств, которые должны были составить основу нового типа роста, основывался на четырех критериях: эластичность производства по доходам, темпы роста производительности труда, влияние на окружающую среду, условия труда. Для выделения отраслей,

в наибольшей степени отвечающих названным критериям, был проведен анализ конечных издержек производства по трем элементам: труд, капитал, сырьевые ресурсы (при этом труд подразделялся на квалифицированный и простой, а сырьевые ресурсы – на сырье и энергоносители). К новым приоритетным отраслям были отнесены:

- наукоемкие производства (ЭВМ, самолетов, электромобилей, промышленных роботов, интегральных схем, тонких химических соединений и т.п.);
- отрасли сложной сборки (производство оборудования связи, конторского оборудования, станков с ЧПУ, очистного оборудования, автоматических линий и т.п.);
- отрасли модных товаров (производство высококачественной одежды, мебели, бытовой техники, электромузыкальных инструментов, акустической аппаратуры);
- информационная индустрия (управление информацией и предоставление информационных услуг, аудиовизуальное обучение, консультирование).

Поскольку все эти отрасли и производства требовали больших затрат квалифицированного труда и значительных расходов на НИОКР, они получили название интеллектуалоемких, а сама программа перестройки стала называться Программой интеллектуализации производственной структуры. При этом, учитывая грандиозность этой задачи и исходя из убежденности в неспособности рыночного механизма должным образом распределять ресурсы между отраслями в определенных обстоятельствах (например, в случае резкого изменения условий предложения ресурсов на мировых рынках, при необходимости создания отраслей, которые смогут стать конкурентоспособными лишь в долгосрочной перспективе, при возникновении внешнеторговых конфликтов и т.д.), МВТП предлагало осуществить перестройку промышленности на принципах «плановой рыночной экономики», совместив преимущества государственного регулирования и рыночного механизма [7].

Идея «плановой рыночной экономики» не на шутку встревожила деловое сообщество страны. Дискуссия вокруг средств и методов осуществления Программы интеллектуализации была в самом разгаре, когда грянул мировой энергетический кризис 1973-1974 гг., который не только вверг японскую промышленность в глубокий и продолжительный кризис, но и внес существенные коррективы в программы ее перестройки.

С учетом новых экономических реалий в сентябре 1974 г. Совет по производственной структуре опубликовал новый доклад – «Долгосрочные перспективы производственной структуры»[9], основные положения которого затем были уточнены и развиты в докладах 1975 и 1976 гг. В новой программе курс на преимущественное развитие интеллектуалоемких отраслей и производств был подтвержден, но при этом основной целью

перестройки провозглашалось создание экономики с низкой энерго- и материалоемкостью. Что же касается методов ее реализации, то формулировка идеи «плановой рыночной экономики» была существенно смягчена. Теперь говорилось лишь о целесообразности дополнения рыночного механизма «легкими плановыми элементами» и подчеркивалась необходимость достижения консенсуса по этому вопросу между всеми заинтересованными сторонами [9. P. 4-7].

При этом государство собиралось направлять и регулировать процесс формирования интеллектуалоемкой структуры, закрепляя за собой следующие функции:

1. Определение долгосрочных целей экономического роста и побуждение бизнеса развиваться в надлежащих направлениях.
2. Установление рамок, норм, стандартов деятельности предприятий с целью недопущения расточительного расходования ресурсов, разрушения окружающей среды, нанесения ущерба благосостоянию нации.
3. Оказание финансовой помощи предприятиям (предоставление субсидий, кредитов, налоговых льгот).
4. Непосредственное участие государства в НИОКР и развитии новейших отраслей.
5. Осуществление «административного руководства», включая регулирование инвестиционного процесса (в том числе японских инвестиций за границей), контроль над ценами (в экстренных случаях), регулирование экспорта и других форм внешнеэкономических связей.
6. Проведение переговоров со странами-партнерами Японии и другие меры в области внешней торговли.
7. Инициирование законов, необходимых для реализации Программы интеллектуализации [9. P. 4-7].

На наш взгляд, эти функции вряд ли можно квалифицировать как всего лишь «легкие плановые элементы». В совокупности они говорят о весьма высокой степени регулирования и направления государством процесса перестройки японской промышленности. Об этом ярко свидетельствует и та роль, которую МВТП сыграло в урегулировании положения дел в так называемых структурно больных отраслях японской промышленности.

К 1976 г. последствия энергетического кризиса были в основном преодолены и японская экономика вошла в стадию оживления. Но в ряде отраслей промышленности, в наибольшей степени пострадавших от роста цен на сырье и энергию, положение продолжало оставаться тяжелым. Среди них были и отрасли, олицетворявшие прежде промышленную мощь Японии – черная и цветная металлургия, химия и нефтехимия, судостроение (последнее пострадало из-за резкого сокращения мирового спроса на крупнотоннажные танкеры).

С целью недопущения массовых банкротств и социальных потрясений МВТП совместно с ассоциациями предпринимателей приступило к разработке широкомасштабной программы вывода этих отраслей из кризиса. Ее главным направлением стало скрапирование, т.е. демонтаж с последующей переплавкой, избыточных производственных мощностей. В январе 1978 г. был принят первый «Чрезвычайный закон по стабилизации структурно больных отраслей», который подвел законодательную базу под программу скрапирования. Он был рассчитан на пять лет и определял масштабы скрапирования мощностей по отраслям и производствам, а также устанавливал механизм его осуществления. По первой программе объектами регулирования стали 14 отраслей и производств.

Что касается скрапирования, то этот крайне сложный и болезненный вопрос был урегулирован следующим образом. В ходе многочисленных консультаций между представителями фирм и чиновниками МВТП были определены конкретные объемы скрапирования по каждой фирме. Кроме того, была введена частичная компенсация потерь фирмам, осуществляющим скрапирование. Для этого в каждой отрасли была создана Ассоциация по структурной перестройке, которая занималась скупкой избыточного оборудования и гарантированием частных банковских кредитов. Фонды этих ассоциаций состояли из правительственных средств, а также средств частных финансовых институтов и компаний-партнеров фирм депрессивных отраслей. Фирмам, осуществляющим скрапирование, было также гарантировано предоставление низкопроцентных государственных кредитов на цели рационализации производства [15. P. 230].

Хотя к окончанию срока действия «Чрезвычайного закона» в большинстве отраслей программа скрапирования была в основном выполнена – в целом уровень скрапирования мощностей составил 95 % от планируемого, и в среднем по всем отраслям было ликвидировано около 23 % мощностей, – ни одна из них не смогла полностью решить свои проблемы [10. P. 27] . Главным образом это было связано с дальнейшим ухудшением условий воспроизводства в японской промышленности, вызванным вторым нефтяным «шоком» конца 1970-х годов. Более того, стало очевидно, что еще целый ряд производств нуждаются в специальных мерах урегулирования. Поэтому в мае 1983 г. появился «Закон о чрезвычайных мерах по перестройке промышленной структуры», подведший законодательную основу под вторую программу скрапирования. На этот раз объектами регулирования стали 22 отрасли, в том числе 11 – из прежнего списка. Также как и предыдущий закон, он был рассчитан на пять лет.

Поскольку к этому времени стало очевидно, что одним только скрапированием оборудования решить проблемы депрессивных отраслей невозможно, закон также санкционировал слияния предприятий и предусмотрел меры поощрения в отношении создания различных видов их

объединений (т.е. вывел эти отрасли из-под действия антимонопольного законодательства).

К моменту истечения срока действия второго закона (он был досрочно отменен в июне 1986 г.) во многих отраслях и производствах положение дел значительно улучшилось, и они перестали отвечать критериям, по которым были выделены в разряд депрессивных (наличие значительных избыточных мощностей, большой разрыв между спросом и предложением, низкая конкурентоспособность продукции, высокая доля убыточных компаний и т.д.). Тем не менее, избыточные мощности продолжали существовать в ряде отраслей и производств (в том числе и в таких крупных, как черная металлургия и судостроение). Поэтому в апреле 1987 г. был принят еще один закон – «Закон о содействии перестройке производственной структуры» (рассчитанный на 7 лет). Он отличался от своих предшественников, прежде всего, тем, что в нем в качестве объектов регулирования были обозначены не отрасли и даже не производства, а определенные стадии производства и виды оборудования (всего 16, в том числе 3 – из списка 1983 г.). Кроме того, новый закон предусматривал оказание предприятиям, осуществляющим скрапирование, помощи в переключении на новые сферы деятельности. Для этого был учрежден специальный фонд – «Фонд создания основ производства», – который гарантировал кредиты, предоставляемые частными банками под скрапирование оборудования или освоение нового производства. Кроме того, для предприятий, осваивавших новые сферы производства, были введены некоторые налоговые льготы и режим ускоренной амортизации оборудования, а также им предоставлялись низкопроцентные кредиты Банка развития[10. P. 27-35].

Общее представление о масштабах осуществленного на протяжении второй половины 1970-х – 1980х гг. скрапирования мощностей в японской промышленности дает табл. 1. Эта акция не имеет аналогов не только в японской, но и в мировой истории. При этом стоит напомнить, что скрапированию подлежало оборудование, по своим техническим характеристикам являвшееся одним их наиболее передовых в мире. Очевидно, что именно участие МВТП в этом процессе в качестве руководителя и координатора позволило придать ему целенаправленный, планомерный характер и значительно смягчить остроту и болезненность его последствий.

Таблица 1

Программы скрапирования мощностей в промышленности*

Производство	1978-1983 гг.		1983-1988 гг.	
	Объем, тыс.т	Доля в общем объеме мощностей, %	Объем, тыс.т	Доля в общем объеме мощностей, %
Электростали	2850	14,0	3800	14,0
Алюминия	530	32,0	930	57,0

Производство	1978-1983 гг.		1983-1988 гг.	
	Объем, тыс.т	Доля в общем объеме мощностей, %	Объем, тыс.т	Доля в общем объеме мощностей, %
Синтетических волокон				
Нейлона	73,4	20,0	…	…
Полиакрилонитрила	84,9	17,0	…	…
Полиэстера	44,9	13,0	…	…
Вискоза	–	–	44,7	15,0
Судов (доки для строительства судов водоизмещением более 5000 т)	3400	35,0	–	–
Химических удобрений				
Аммиака	1190	26,0	650	20,0
Мочевины	1790	45,0	830	36,0
Фосфорной кислоты				
Сухой процесс	190	20,0	130	17,0
Мокрый процесс	–	–	240	32,0
Синтетических удобрений	–	–	810	13,0
Хлопчатобумажной пряжи	67,1	56,0	…	…
Шерстяной пряжи	18,3	10,0	…	…
Ферросилиция	10,2	21,0	50	14,0
Картона	1150	15,0	…	…
Бумаги	–	–	950	11,0
Этилена	–	–	2290	36,0
Полиолефинов	–	–	900	22,0
Винилоксидных смол	–	–	490	24,0
Окиси этилена	–	–	201	27,0
Винилоксидных труб	–	–	116	18,0
Сахара	–	–	1000	26,0

Источник: [14. Table 6].
* Включая 530 тыс. т, подлежавших скрапированию по первой программе.

Таким образом, урегулирование положения дел в структурно больных отраслях промышленности стало главным направлением деятельности МВТП по претворению в жизнь программы интеллектуализации производственной структуры, хотя оно не упускало из виду и другое направление – поддержку развития технически передовых, наукоемких производств. При этом МВТП стремилось стимулировать уже не столько развитие самого производства, сколько проведение компаниями НИОКР. В частности, путем предоставления налоговых льгот и субсидий оно поощряло сотрудничество частных фирм в проведении совместных исследований в области передовых технологий, а также всячески содействовало организации смешанных государственно-частных исследовательских проектов.

Можно сказать, что к концу 1980-х годов основные цели Программы интеллектуализации были достигнуты. Основу отраслевой структуры промышленности стали составлять отрасли с практически нейтральной к росту цен на сырье и энергию структурой издержек (прежде всего, широкий комплекс машиностроительных отраслей), преимущественное развитие получили наукоемкие высокотехнологичные отрасли и производства, во всех отраслях значительно повысился уровень материально-технической базы, а также резко улучшились показатели энерго-и материалоемкости. Иными словами, за вторую половину 1970-х – 1980-е гг. японская промышленность совершила громадный скачок в своем развитии и вышла на самые передовые рубежи в мире не только по количественным показателям, но и по качественным характеристикам. Разумеется, основная заслуга в этом принадлежит частным предприятиям. Но очевидно также, что неустанные усилия МВТП придать развитию промышленности более целенаправленный, планомерный характер и «подкорректировать» действие рыночного механизма оказали весьма благоприятное влияние на общий ход событий, придав бизнесу ощущение большей уверенности и защищенности и стимулировав его тем самым к осуществлению прорывов на новых направлениях.

Однако со вступлением в 1990-е годы этап активного регулирования промышленного развития со стороны МВТП, по сути, завершился. Характерные для 1950-х – 1980-х гг. масштабы и степень этого регулирования не могли быть сохранены, по меньшей мере, по трем причинам. Во-первых, в связи с высокой степенью зрелости самого частного предпринимательства относительно ослабла его нужда в руководстве и поддержке со стороны государства. Во-вторых, сохранение прежнего типа и масштабов регулирования пришло бы в явное противоречие с общим курсом на либерализацию хозяйственной жизни, взятым на вооружение японским правительством в начале 1990-х годов. В-третьих, это еще больше осложнило бы отношения Японии с западными партнерами, рассматривавшими японскую модель государственного регулирования, особенно «административное руководство», как одну из форм протекционизма и явное отступление от принципов рыночной экономики.

Разумеется, деятельность МВТП (с 2001 г. – МЭТП) не прекратилась. Как и прежде, Совет по производственной структуре продолжает публиковать с определенной периодичностью долгосрочные прогнозы развития японской экономики и промышленности, министерство готовит законы, регулирующие различные стороны деятельности японских предприятий, прорабатывает меры поддержки отдельных категорий предприятий и т.д.

Среди программ, подготовленных в последние годы, наиболее значимыми, на наш взгляд, являются следующие две. Первая – это опубликованная в июне 2011 г. программа «Проблемы и решения в области конку-

рентоспособности промышленности Японии после землетрясения (преодоление беспрецедентного кризиса вывода производства за рубеж) [12]. В ней была дана оценка последствий мощного землетрясения, происшедшего на северо-востоке Японии в марте 2011 г., и намечен комплекс мер, необходимых для их преодоления. Эти меры разделены на срочные (1-2 года), среднесрочные (3-10 лет) и долгосрочные (10 лет и более) и охватывают такие направления, как обеспечение стабильных поставок энергии, восстановление пострадавших производственных цепочек, облегчение налогового бремени предприятий и упрощение регистрационных процедур для иностранных фирм, стимулирование НИОКР в частном секторе, содействие организации совместных проектов государственными органами, частными фирмами и исследовательскими институтами, сотрудничество с зарубежными патентными ведомствами с целью облегчения регистрации японских патентов за рубежом и т.д. Хотя в этой программе и обозначена сфера ответственности самого государства (в основном она связана с административными мерами), в ней не предусмотрен какой-либо механизм воздействия на частный сектор, побуждающий последний участвовать в ее реализации. Иными словами, для бизнеса она является полезным, но, прежде всего, информационно-аналитическим документом.

Вторая программа появилась в сентябре 2012 г. и называлась «Стратегия Cool Japan» [5]. Ее целью было объявлено активное продвижение за рубеж товаров и услуг, отличающихся от привычной продукции японского экспорта (электроники, автомобилей, промышленного оборудования и т.д.). Под ними имеются в виду не только изделия традиционных японских ремесел и продукция индустрии развлечений (*манга, анимэ*, кинофильмы, телепрограммы), но и товары и услуги, в которых воплощены японская культура и японский образ жизни (продукты национальной кухни, японские рестораны, японские гостиницы, мода, предметы интерьера и т.д.). При этом основными участниками этой кампании должны стать занятые в этих сферах мелкие и средние фирмы. Помимо проведения зарубежными представительствами Японии всевозможных рекламных мероприятий государство участвует в реализации этой программы путем предоставления финансовой помощи предприятиям, отобранным на конкурсной основе. Средства поддержки этих предприятий поступают из двух источников: государственного бюджета (15,5 млрд иен или порядка 155 млн долл. в 2014 г.) и специально созданного частно-государственного Фонда Cool Japan (30 млрд иен или порядка 300 млн. долл. в 2014 г.). По первой схеме государство предоставляет предприятиям, организующим за рубежом производство продукции японской индустрии развлечений или занимающимся ее реализацией, гранты, покрывающие до 50 % их расходов на открытие бизнеса. Средства Фонда Cool Japan предоставляются с целью расширения инвестиционных возможно-

стей малых предприятий, выходящих на зарубежные рынки, так как частный капитал не спешит предоставлять деньги для их рискованных проектов. Деятельность фонда рассчитана на 20 лет[5. P.15, 23]. Хотя схемы поддержки предприятий и напоминают те, что использовались в период 1960-х - 1980-х гг., объемы средств и число предприятий, воспользовавшихся ими, столь незначительны, что вряд ли это сможет существенно продвинуть реализацию программы.

Наряду с программированием продолжает заниматься МВТП и непосредственной поддержкой отдельных категорий промышленных предприятий. Примером этой деятельности могут служить два следующих закона.

Первый из них – «Закон о чрезвычайных мерах по облегчению перестройки отдельных категорий предприятий» – вступил в силу в апреле 1995 г. и должен был действовать до марта 2002 г. Его целью было содействие оживлению внутреннего производства (напомним, что в начале 1990-х годов японская экономика вступила в стадию глубокой депрессии, которая продолжалась более двух десятилетий и последствия которой не преодолены до сих пор). По этому закону список производств, чьи предприятия могли стать объектами поддержки, не фиксировался на весь срок его действия, а пересматривался каждый год с учетом изменения ситуации. При этом объектами поддержки могли быть предприятия только тех производств, где за последние пять лет объем выпуска продукции и численность занятых сократились более чем на 5 %.

Предприятия, желавшие воспользоваться поддержкой государства, должны были представить в МВТП «План обновления производства», подготовленный в соответствии с определенными требованиями. В случае одобрения они могли рассчитывать на следующие виды льгот: низкопроцентные кредиты Банка развития, гарантии «Фонда создания основ производства» по кредитам частных банков, введение льготной (25 %-ной) нормы амортизации для нового оборудования, льготное налогообложение расходов на НИОКР (списание 10 % из облагаемой суммы), а также льготы по налогу на недвижимость и проч. Показательно, что среди предприятий, обратившихся за государственной поддержкой, были и такие гиганты, как «Тоё босэки», «Тосиба», «Хитати» и даже «Ниссан дзидося» [10. P.34].

Поскольку ситуация в японской промышленности продолжала ухудшаться, до истечения срока действия этот закон был заменен на новый, по замыслу разработчиков более эффективный – «Закон о специальных мерах по восстановлению жизнеспособности производства». Он вступил в силу в октябре 1999 г. и был рассчитан на срок до марта 2003 г. С точки зрения набора средств и методов поддержки предприятий разницы между этими двумя законами практически не было, совпадали и их цели – поддержка усилий предприятий по перестройке производства. Основные отличия же сводились к следующему.

Во-первых, в отличие от предыдущего новый закон вообще не содержал перечня производств, чьи предприятия подлежат поддержке.

Во-вторых, он предъявлял более жесткие требования к представляемым предприятиями «Планам обновления производства» – теперь в них должна была содержаться оценка экономических результатов планируемых мероприятий.

В-третьих, с учетом перехода к системе консолидированных финансовых отчетов закон требовал от предприятий-заявителей отражать в представляемых документах не только собственное финансовое положение, но и положение своих дочерних и зависимых компаний.

В-четвертых, новый закон в большей степени, чем прежний был ориентирован на поддержку всех категорий эффективных предприятий, включая мелкие и средние [10. P.45].

*****

Таким образом, за послевоенные десятилетия японская система государственного регулирования развития промышленности претерпела значительные изменения. В 1950-е- 1960-е гг., когда частные предприятия только набирали силу, государство в лице МВТП выступало едва ли не в роли Госплана. Оно определяло стратегию и принимало программы развития промышленности, сначала напрямую, а затем с помощью косвенных методов способствуя перераспределению ресурсов (сырья, технологий, финансов) между отраслями в соответствии с выстроенными им приоритетами и с помощью разных инструментов побуждая частные предприятия развиваться в русле намеченных направлений. В период второй половины 1970-х – 1980-х гг., когда японской промышленности пришлось приспосабливаться к резко изменившимся из-за энергетического кризиса условиям воспроизводства, МВТП вновь взяло на себя функцию руководителя и координатора этого процесса. Разработав программы масштабного скрапирования оборудования в структурно больных отраслях и механизм их реализации, МВТП тем самым придало этому процессу целенаправленный, планомерный характер, что позволило осуществить эту не имеющую аналогов в мировой истории акцию довольно безболезненно.

Однако в последние два десятилетия значение государственного регулирования для развития японской промышленности заметно снизилось. Хотя МВТП (с 2001 г. – МЭТП) продолжает заниматься прогностической деятельностью, периодически публикуя долгосрочные программы развития экономики и промышленности, они теперь исполняют преимущественно индикативные функции и не предполагают «добровольно - принудительного» вовлечения бизнеса в их реализацию. Это связано как со значительным усилением позиций самих промышленных предприятий, так и с огромными изменениями, происшедшими в японской экономике в результате проведе-

ния ряда реформ, придавших ей более открытый, «рыночный» характер. В новых условиях государственное регулирование развития промышленности сводится преимущественно к «точечному» воздействию на этот процесс, примером которого могут служить два упомянутых выше закона.

Литература.

1. С.В. Брагинский. Кредитно-денежная политика в Японии. М. «Наука». 1989.
2. А.И. Кравцевич. К вопросу об использовании опыта послевоенного восстановления экономики Японии для России. НИИ промышленной политики, НИИ национальной экономики. Токио. 1995.
3. И.П. Лебедева. Япония: промышленность и предпринимательство (вторая половина XX – начало XXI в.). М. «Восточная литература РАН». 2007. С. 144-160.
4. Д.В. Стрельцов. Система государственного управления Японии в послевоенный период. М. «МАКС Пресс». 2002.
5. Cool Japan Initiative. July 2014// URL: http://www.meti.go.jp/policy/ (дата обращения: 08. 01.2017).
6. Issues and Responses concerning Industrial Competitiveness in Post- Earthquake Japan (to overcome the unprecedented crisis of hollowing out) // URL: http:// www. meti.go.jp/english/ (дата обращения: 08. 01.2017).
7. Nanajuu nendai-no tsuushyou sangyou seisaku-no kihon houkou wa ika ni narubeki ka? (What should be the main direction of industrial policy in 1970s?). Tokyo. 1971.
8. Nihon -ni okeru sagyou seisaku (The Industrial Policy in Japan). Tokyo. 1984.
9. Sangyou koudzou-no chyouki bijon (The long-term perspectives of industrial structure). Tokyo.1974.
10. Sangyou saiken seisaku-no doukou (The directions of the policy of industrial reconstruction) // Daiichi kangin souken rebyuu. 2000. No. 1.
11. Sengo sangyou gourika seisaku-no tenkai to seika (The development and results of the policy of rationalization in post-war period) // Refarensu.1975. No 10 (297).
12. Shimohara M. Japanese-Type Industrial Policy. Tokyo. 1980.
13. Trade Friction and Economic Policy. Cambridge. 1987.
14. Uekusa M. Industrial Organization: from the 70s to the Present. Tokyo. 1985.
15. Uriu R. Troubled Industries. Confronting Economic Changes in Japan. N.Y.1996..

*Макеев Ю.А.**

Практика разработки пятилетних планов в КНР

Аннотация. Несмотря на усиливающийся рыночно ориентированный характер китайской экономики, планирование продолжает оставаться важным инструментом управляемого властями развития страны. В статье описан процесс разработки пятилетних планов, являющихся центральным элементом системы планирования, проанализированы основные положения текущего 13-ого пятилетнего плана, дана оценка его выполнимости. В работе также приведена оценка применимости китайского опыта планирования в России.
Ключевые слова: пятилетние планы социально-экономического развития КНР, 13-ый пятилетний план, применимость китайской практики планирования в России.

В марте 2016 г. Всекитайское собрание народных представителей утвердило 13-ый пятилетний план социально-экономического развития страны. Одобренный план подтвердил ранее заявленные цели по построению в Китае развитого среднезажиточного общества к концу 2020 г. Несмотря на усиливающийся рыночно ориентированный характер китайской экономики, планирование продолжает оставаться важным инструментом управляемого властями развития страны. В то же время характер планирования за годы проведения рыночных преобразований претерпел существенные изменения. Планы последних пятилеток все более трансформируются в документы, носящие концептуально-стратегический характер, сохраняющие одновременно большое количество количественных и качественных целей. Общенациональный пятилетний план является центральным элементом системы планирования. На основе данного плана разрабатываются сотни региональных и отраслевых планов, множество документов по реализации и оценке выполнения плановых показателей.

Процесс разработки пятилетнего плана

Разработка нового пятилетнего плана обычно начинается за два с половиной года до начала новой пятилетки и совпадает со временем, когда происходит оценка исполнения действующего плана в середине пятилетки. Оценка и анализ выполнения текущего плана осуществляется на всех уровнях власти и затрагивает как качественные, так и количественные аспекты выполнения установленных целевых показателей. В процессе оценки также происходит выявление наиболее эффективных практик до-

* Макеев Юрий Анатольевич, кандидат экономических наук, младший научный сотрудник Отдела экономических исследований Института востоковедения РАН

стижения плановых показателей, которые затем изучаются и распространяются. В оценке выполнения 12-ого пятилетнего плана в качестве независимой стороны участвовали Университет Цинхуа (один из ведущих университетов КНР) и Китайский фонд исследования экономических реформ. Официальный отчет о выполнение плана по итогам половины 12-ой пятилетки был представлен Госсовету КНР и Всекитайскому собранию народных представителей для утверждения, после чего был официально опубликован 25 декабря 2013 г.

На следующем этапе, на базе оценок исполнения действующего плана, различные группы экспертов из государственных, научных, коммерческих организаций проводят целый ряд исследований, затрагивающих все аспекты будущего плана. В ходе подготовки 13-ого пятилетнего плана, в частности, было завершено 80 исследовательских проектов. Большая часть исследовательских проектов была выполнена китайскими правительственными и неправительственными организациями, а также частными корпорациями (Hang Seng Bank, Alibaba, Fosun). Кроме того, исследовательские проекты были осуществлены тремя иностранными организациями – Азиатским банком развития, Глобальным институтом McKinsey и Организацией по экономическому сотрудничеству и развитию[1].

Важная роль в разработке пятилетних планов принадлежит Государственному комитету по развитию и реформе (ГКРР), предшественником которого являлась созданная в 1952 г. Государственная плановая комиссия. Государственная плановая комиссия во многом являлась аналогом Госплана СССР. С началом осуществления политики реформ и открытости и усиления роли рынка влияние Государственной плановой комиссии начало снижаться. В 1998 году на базе Государственной плановой комиссия был создан Государственный комитет по планированию и развитию, наделенный более широкими полномочиями. В 2003 г. Госкомитет по планированию и развитию был объединен с рядом подразделений Госкомитета по делам экономики и торговли и Управлением по делам реструктуризации экономической системы Госсовета, в результате чего и возник современный ГКРР.

ГКРР является основным заказчиком и координатором проведения исследований в рамках подготовки общенационального пятилетнего плана. ГКРР объявил тендер на проведение исследований в рамках подготовки нового пятилетнего плана 23 апреля 2014 г. Помимо исследований координируемых ГКРР проводятся сотни других исследований в интересах разработки пятилетнего плана, заказчиком которых выступают правительственные и партийные структуры. Кроме того в выработке общена-

---

[1] Организация по экономическому сотрудничеству и развитию опубликовала исследование «China in a Changing Global Environment» в марте 2015 г. Документ доступен по адресу: https://www.oecd.org/china/china-in-a-changing-global-environment_EN.pdf

циональных инициатив и в поиске идей для плана участвует официальный комитет экспертов. Официальный комитет, участвовавший в разработке 13-ого пятилетнего плана, состоял из 55 ведущих экспертов по ключевым областям планирования, в частности, по макроэкономике, финансам, охране окружающей среды, науке и технологиям, налоговой системе, социальному обеспечению, региональному развитию и внешней торговле. Также в данный комитет были включены главы четырех крупнейших китайских корпораций: Банка Китая, BYD (автомобилестроительная компания), COFCO (агрохолдинг) и Gree Group (производитель электронных приборов).

Результаты исследований поступают в ГКРР и в Ведущую малую группу по вопросам экономики и финансов Коммунистической партии Китая (ВМГВЭФ), состоящую из высшего партийного руководства и глав профильных министерств. Партийное руководство решает, какие базовые идеи лягут в основу будущего плана, определяет его стратегические приоритеты и ключевые инициативы по развитию страны. ВМГВЭФ составляет предложения для выработки пятилетнего плана, которые затем утверждают на 5-ом пленуме ЦК КПК (обычно проводится осенью за год до начала очередной пятилетки). По словам заместителя главы канцелярии ВМГВЭФ Яна Вэйминя, все задачи, включенные в предложения для выработки 13-ого пятилетнего плана концентрировались вокруг главной цели – завершение строительства развитого среднезажиточного общества.[2] «Предложения ЦК КПК по разработке 13-ого пятилетнего плана (2016-2020 гг.) социально-экономического развития» были, в частности, приняты в ходе 5-го пленума ЦК КПК 18-ого созыва 29 октября 2015 г. На ГКРР возлагаются полномочия по подготовке полного текста пятилетнего плана. Многие эксперты одновременно задействованы в группах, работающих над предложениями для выработки пятилетнего плана и полного текста пятилетнего плана, но при этом группы имеют разное руководство. Проект документа пятилетнего плана выносится на обсуждение, внесение корректировок и дальнейшее утверждение на сессии Всекитайского собрания народных представителей, проводимой в марте первого года новой пятилетки.

После утверждения общенационального пятилетнего плана наступает цикл когда управление работой системы планирования переходит от преимущественно партийных органов к Госсовету КНР и его аппарату, которые координируют выработку отраслевых и тематических планов. Затем работа над планами делегируется отдельным общенациональным министерствам и схожим провинциальным структурам, которые в дальнейшем осуществляют их исполнение. При этом механизм партийного контроля внутри КПК выступает в качестве достаточно эффективного инструмента

[2] Yang Weimin About the Proposal for the 13-th Five-Year Plan http://www.politica-china.org/mediateca/Documentos/6sei-yang-weimin-EN.pdf

стимулирования выполнения плановых показателей чиновниками на разных уровнях власти. Начиная с 11-ого пятилетнего плана, количественные целевые показатели были разделены на две категории - «директивные» и «прогнозные». «Директивные» показатели последовательно устанавливаются для провинциальных властей, которые в свою очередь устанавливают аналогичные показатели для местных органов власти. Неисполнение «директивных» показателей может серьезно осложнить дальнейшие карьерные перспективы допустивших подобные «провалы» руководящих кадров. Партийный аппарат, согласующий все более менее значимые назначения, не оставит без внимания факт не выполнения плана. Непосредственная функция оценки исполнения плановых показателей возложена при этом на ГКРР и аналогичные провинциальные структуры, а также на центральные министерства в случаях, связанных с выполнением отраслевых планов.

13-ый пятилетний план

Основные показатели, которые должны быть достигнуты в ходе выполнения 13-ого пятилетнего плана, направлены на решение главной задачи – построения развитого среднезажиточного общества. Концепция развитого среднезажиточного общества подразумевает достижение скоординированного прогресса во всех сферах общественного развития: экономической, политической, культурной, социальной и в области охраны окружающей среды. При этом выгоды от развития должны получить все слои общества: независимо от уровня доходов, места проживания и этнической принадлежности. Достижение развитого среднезажиточного общества предполагает повышение качества жизни всего населения и должно включать: сохранение высокого уровня занятости, равный доступ к основным социальным услугам, развитие системы образования, здравоохранения и социального страхования, стимулирование строительства доступного жилья. По итогам выполнения новой пятилетки разрыв в доходах населения должен значительно сократиться, а доля среднего класса – заметно возрасти.

Таблица 1. Основные показатели 13-ого пятилетнего плана

	Показатель	Темпы роста за период, если не указано другое
Экономические показатели		
ВВП	92.7 трлн. юаней	>6.5% в год
Доля сферы услуг в ВВП	56%	5.5%
Производительность труда	120 тыс. юаней на человека	6.6% в год

	Показатель	**Темпы роста за период, если не указано другое**
Уровень урбанизации	60%	3.9%
Доля зарегистрированного в городах населения	45%	5.1%
Показатели в области инноваций		
Доля расходов на НИОКР к ВВП	2.5%	0.4
Доля фактора научно-технического прогресса в росте ВВП	60%	4.7%
Количество патентов на 10 тыс. человек	12	5,7
Проникновение широкополосного интернета	70%	30
Проникновение мобильного интернета	85%	28
Социально-экономические показатели		
Рост располагаемого дохода на душу населения		6.5% в год
Строительство единиц доступного жилья		20 млн.
Новые рабочие места в городах		50 млн.
Средняя продолжительности жизни	76.8	1 год
Снижение числа сельских жителей, живущих за чертой бедности		55.75 млн.
Показатели в сфере энергосбережения и охраны окружающей среды		
Площадь обрабатываемых земель	1.243 трлн. кв. метров	0
Изъятие земли под новую застройку		21.7 млрд. кв. метров.
Снижение потребления энергии на единицу ВВП		15%
Снижение потребления воды на единицу ВВП		23%
Снижение выбросов углекислого газа на единицу ВВП		18%

	Показатель	Темпы роста за период, если не указано другое
Дней в году, когда качество воздуха в крупных городах оценивается как хорошее или отличное	80%	
Поверхностная вода 3-ей категории качества и лучше (пригодная для купания и питья)	70%	

Составлено по: The Outline of the 13th Five-Year Plan for National Economic and Social Development of the People's Republic of China http://www.sdpc.gov.cn/fzgggz/fzgh/zhdt/ghwb/gjjh/201603/P020160318564052484043.pdf

13-ый пятилетний план включает пять основных принципов, на которых должно строиться социально-экономическое развитие страны – инновационность, согласованность, экологичность, открытость и всеохватность. Каждому из этих принципов посвящена отдельная часть плана.

1. Инновационному (научно-технологическому) развитию отведена значительная часть текста пятилетнего плана. Научно-технические инновации должны стать основным двигателем экономического роста Китая в ближайшую пятилетку. В плане заявлено начало девяти инициатив по ускорения научно-технического прогресса в различных отраслях, включая такие проекты как «Научно-технические инновации 2030», «Сделано в Китае 2025», «Развитие стратегически важных новых отраслей». Результатом реализации данных инициатив должно стать развитие 75 технологий по основным научно-технологическим направлениям. Как ожидается, в течение пятилетки доля расходов на Научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы в ВВП достигнет 2.5%, увеличившись, таким образом, по сравнению с предыдущей пятилеткой на 0.4 процентных пункта. Вклад фактора НИОКР в экономический рост должен составить 60%.

2. Принцип согласованности развития предполагает решение проблемы неравномерного развития страны, устранения возникающих дисбалансов в развитии различных сфер жизни общества, объединения усилий для устранения «слабых мест» в общественном развитии. Для обеспечения согласованности развития планируется строительство эффективной транспортной инфраструктуры, стимулирование урбанизации «нового типа» и координация регионального развития. Урбанизация нового типа включает применение информационных технологий нового поколения для повышения эффективности деятельности городских служб и формирования кластеров «умных городов». 13-ый пятилетний план нацелен на дальнейшее развитие городского жилищного строительства, совершенствование системы городского планирования, углубление реформы

института прописки и содействие в миграции сельского населения в города. За период новой пятилетки уровень урбанизации должен повыситься с 56.1% до 60%, доля постоянного городского населения при этом должна достичь 45%, число сельских мигрантов, которые получат статус постоянных городских жителей, составит около 70 млн. человек. В городах, как ожидается, будет создано более 50 млн. новых рабочих мест.

Быстрый рост уровня урбанизации обостряет проблему перегруженности существующей городской инфраструктуры. В ходе новой пятилетки власти Китая планируют направить ресурсы на поддержку решения транспортных, экологических проблем, а также строительство социальной инфраструктуры в ряде наиболее проблемных городских кластеров.

Координация регионального развития включает дальнейшее стимулирование ускоренного развития западных провинций, а также поддержка развития центральных регионов, в частности, в рамках программ развития кластеров Пекин-Тяньцзинь-Хэбэй и дельты реки Жемчужной.

3. Улучшение экологической обстановки является неотъемлемой частью пятилетнего плана развития Китая. Руководство КНР не раз подчеркивало необходимость построения ресурсоэффективной и соответствующей нормам сохранения окружающей среды модели устойчивого развития. В ходе предыдущей пятилетки особенно остро проявились связанные с ускоренной индустриализацией проблемы в области экологии: частое возникновение смога, неконтролируемый сброс сточных вод и ядовитых отходов в реки и морские прибрежные воды, эрозия и загрязнение почвы. План предусматривает целый ряд мер направленных на решение экологических проблем, в том числе: поддержку перехода промышленных предприятий на экологически чистые технологии, интенсификацию принудительного закрытия или переноса работающих в защитных зонах городов наиболее вредных производств, стимулирование разработки и внедрения энергосберегающих технологий и т.д.

Новым пятилетним планом установлено 16 директивных (обязательных к исполнению) показателей в области охраны окружающей среды. Показатели по улучшению экологической ситуации включают уменьшение затрат энергии, воды и выбросов углекислого газа на единицу ВВП на 15%, 25% и 18% соответственно. Устанавливаются также показатели качества воды, воздуха и использования земельных ресурсов.

4. Принцип открытости продолжает оставаться краеугольным камнем развития КНР. В последние годы в рамках стратегии «идти вовне» был существенно либерализован режим внешних инвестиций для китайских корпораций. Позиции китайских корпораций на мировых рынках значительно укрепились благодаря осуществленной в рамках данной стратегии волне поглощений западных компаний, созданию сбытовых сетей и дочерних компаний в зарубежных странах. Тем не менее, потенциал превращения китайских компаний в глобальных игроков еще в значитель-

ной мере не реализован. Так, по расчетам Глобального института McKinsey, у пяти крупнейших китайских компаний доля зарубежных продаж составляет менее 10% выручки, в то время как у международных ТНК этот показатель достигает 30-70%3. Одновременно Китай продолжает успешно проводить политику стимулирования привлечения прямых иностранных инвестиций, оставаясь одним из лидеров по объему привлеченных иностранных инвестиций.

В течение 13-ой пятилетки Китай продолжит предпринимать усилия по дальнейшему повышению уровня открытости экономики в т. ч. за счет усиления двусторонней открытости, предполагающей совмещение стратегий «идти во вне» и стратегии по поощрению притока прямых иностранных инвестиций. Усиление двусторонней открытости предусматривает развитие трансграничных мультимодальных транспортных коридоров, строительство «сухих портов» и логистической инфраструктуры в сухопутных приграничных зонах. Также предполагается стимулирование создания приграничных и трансграничных зон экономического сотрудничества.

Новый пятилетний план включает дальнейшее повышение уровня открытости сектора услуг, в том числе финансового сектора (банковской, страховой отраслей и рынка ценных бумаг). Ослабление ограничений на проведение капитальных операций в юанях и создание условий для интернационализации юаня также предусмотрены 13-ым пятилетним планом.

Развитие сотрудничества в рамках инициативы по созданию экономического пояса шелкового пути названо важным элементом политики открытости. Правительство КНР продолжит поощрять компании инвестировать в страны и регионы вдоль маршрутов, по которым пролегал шелковый путь, в том числе с целью развития транспортной инфраструктуры и устранению барьеров для взаимной торговли. Сотрудничество со странами вдоль формируемого пояса должно углубляться в сфере образования, культуры, охраны окружающей среды, здравоохранения, туризма, науки и технологий. К развитию экономического пояса шелкового пути планируется привлечь международные финансовые организации - Азиатский банк инфраструктурных инвестиций, Новый банк развития БРИКС, а также фонд «Шелковый путь».

5. Принцип всеохватности означает, что успехи социально-экономического развития должны улучшить жизнь всех членов общества. Принцип всеохватности затрагивает вопросы развития системы социального страхования, пенсионного обеспечения, здравоохранения, образования и совершенствования структуры потребления. С целью обеспечения всеохватности предлагается, в частности, построение эффективной

[3] China's choice: Capturing the $5 trillion productivity opportunity. McKinsey Global Institute reports, McKinsey Global Institute, 2016. http://www.mckinsey.com/global-themes/employment-and-growth/capturing-chinas-5-trillion-productivity-opportunity

системы первичной медицинской помощи, как в городах, так и в сельской местности, увеличение доли охваченного пенсионным страхованием городского населения до 90%, совершенствование системы медицинского страхования, постепенное увеличение возраста выхода на пенсию.

В посвященной принципу всеохватности части плана затронута также тема перехода к политике «одна семья – два ребенка». Данная политика начала осуществляться с января 2016 г. с целью обеспечения сбалансированного роста населения. Как ожидается, благодаря осуществлению новой политики ежегодно будет рождаться на 6 млн. детей больше, что позволит сгладить проблему увеличения доли пожилого населения в будущем.

Важным пунктом, относящимся к теме всеохватности, является программа борьбы с бедностью. В ходе 12-ой пятилетки число граждан живущих за чертой бедности сократилось на 100 млн. человек. В следующие пять лет число жителей сельской местности живущих за чертой бедности должно сократиться еще на 55 млн. человек. В рамках программы борьбы с бедностью, в частности, предполагается выделение около 950 млрд. юаней на переселение 10 млн. жителей беднейших удаленных сельскохозяйственных районов в более развитые регионы в ближайшие пять лет.[4]

Оценка выполнимости 13-ого пятилетнего плана

Выполнение 13-ого пятилетнего плана будет происходить в условиях «новой нормальности». Термин «новая нормальность» в отношении состояния китайской экономики был введен в оборот председателем КНР Си Цзиньпинем в 2014 г. и с тех пор стал широко применяться. «Новая нормальность» характеризуется тремя изменениями, произошедшими в китайской экономике: снижением темпов роста с высоких до «средневысоких», структурной перестройкой (снижение доли промышленности в ВВП, при одновременном увеличении доли сферы услуг, которое происходит на фоне необходимости оптимизации избыточных производственных мощностей), а также переходом роли движущей силы роста от инвестиций и экспорта к инновациям и внутреннему потреблению.

Темп роста ВВП по-прежнему является важнейшим показателем пятилетнего плана. Среднегодовые темпы роста ВВП в ходе начавшейся пятилетки установлены на уровне не ниже 6.5%, с тем чтобы в период 2010-2020 гг. обеспечить удвоение ВВП. 13-ый пятилетний план в полной мере отражает состояние «новой нормальности» экономики и выглядит достаточно реалистичным. В то же время в качестве основной угрозы для роста экономики КНР и выполнения плана по-прежнему выступает высо-

[4] China to invest $140 billion by 2020 to relocate poor citizens http://www.reuters.com/article/us-china-poverty-idUSKBN12V0Y5?il=0 Oct. 31, 2016

кий уровень совокупного накопленного долга[5]. Несмотря на планы властей Китая сделать ставку на инновации в качестве основного фактора роста, фактор капитала продолжит оставаться важной составляющей экономического роста, способствуя тем самым дальнейшему повышению долговой нагрузки. Тем не менее, в ближайший пятилетний период проблема, обусловленная ростом совокупного долга, будет, по всей видимости, оставаться управляемой. Благодаря относительно невысокому показателю государственного долга власти КНР могут прибегнуть к замещению части корпоративного долга на государственный, а также провести рекапитализацию банковской системы в случае необходимости. Власти КНР также могут воспользоваться опытом стран Запада и Японии в проведении политики количественного смягчения, в результате которого значительная часть госдолга будет переведена на баланс центрального банка.

Поддержать относительно высокие темпы роста, по всей видимости, позволит также продолжающийся процесс урбанизации. Оценка намеченных на пятилетний период темпов роста городского населения представляется весьма консервативной. К концу 2020 г. согласно утвержденному плану уровень урбанизации должен возрасти на 3.9 процентных пункта до 60%. Предыдущий пятилетний план предполагал рост показателя на 4.0%. Однако в реальности показатель составил 8.1 процентных пункта. Учитывая все еще относительно низкий уровень урбанизации в Китае, вряд ли следует ожидать существенного замедления темпов роста городского населения в ходе начавшейся пятилетки.

Применимость китайского опыта планирования в России

Российская практика стратегического планирования имеет схожие подходы с практикой планирования в КНР. Российский план социально-экономического развития «Стратеги 2020» во многом напоминает китайские пятилетние планы. Однако планирование в Китае в отличие от России носит характер системы, которая функционирует непрерывно и охватывает практически все сферы социально-экономического развития. Масштабность и быстрота изменений происходящих в Китае - перемещение огромных масс населения из сельской местности в города и связанная с процессом урбанизации необходимость создания и расширения городской инфраструктуры, строительства жилья, создания новых рабочих мест - определяют важность и актуальность развитой системы планирования. В целом, как образно выразился председатель КНР Си Цзиньпин его страна должна сочетать «видимую руку государства» и «невидимую

[5] Подробнее о проблеме роста совокупного долга Китая в статье Макеева Ю. А. Оценка рисков банковской системы Китая в связи с ростом совокупного накопленного долга. // Восточная аналитика, выпуск 2 2015.

руку рынка» в развитии страны.[6] Система планирования призвана обеспечить эффективность «видимой руки государства» в размещении ресурсов направляемых на обеспечения развития страны. В России нет необходимости в концентрации ресурсов и их дальнейшего централизованного распределения для решения масштабных задач в целях развития страны. Поэтому создание системы планирования схожей с китайской вряд ли можно считать целесообразным.

В то же время представляется вполне разумным использование планов развития КНР для выработки совместных российско-китайских планов развития. В частности, это может касаться разработки отраслевых стратегий развития или планов реализации отдельных крупных проектов. Например, для России могли бы представлять интерес технологии в области разработки самоуправляемых автомобилей и производства премиальных автомобилей, которые Китай получил благодаря покупке компаний Geely шведского автоконцерна Volvo. В этой связи стратегия развития автомобилестроительной отрасли России могла бы быть пересмотрена, с учетом возможного сотрудничества с КНР. Проект строительства высокоскоростной железнодорожной магистрали Москва-Пекин также может рассматриваться в качестве проекта на основе, которого могут быть разработаны совместные отраслевые планы развития, в частности, в сфере развития туризма, туристической и транспортной инфраструктуры.

[6] Despite Slump, China's Xi Jinping Pledges Economic Reforms
http://www.wsj.com/articles/despite-slump-chinas-xi-pledges-economic-reforms-1442894460
Sept. 22, 2015

*Мамедова Н.М.**

Роль планирования в экономическом развитии Ирана

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы, связанные с историей и практикой планирования в Иране – в шахский период и в условиях исламского правления. Внимание акцентируется на целях планирования, на параметрах пятилетних планов и Стратегических планов развития. Делается вывод о значительной роли планирования в экономической политике исламского режима.
Ключевые слова: Иран, планирование, директивные показатели, санкционный режим, исламское правление.

Использование планирования как инструмента экономической политики и практики имеет в Иране давнюю историю. Учитывая успешный опыт планирования в СССР и в Турции, иранское руководство еще в 1938 г. был составлен семилетний план развития сельского хозяйства, затем он был модифицирован в пятилетний(1940–1944 гг.), который начал реализовываться в 1940 г. Но в отличие от турецкого пятилетнего плана, который определял цели и объекты промышленного развития, и советского плана, охватывавшего все отрасли хозяйства, которые являлись директивными, иранский план касался только сельского хозяйства и содержал самые общие цели и направления сельскохозяйственного развития и не носил обязательного характера, так как не содержал привязки планируемых к строительству объектов к финансовым источникам. За счет госбюджета предполагалось увеличить использование сельскохозяйственной техники, удобрений, ирригационных систем, проводить селекционные работы, осуществлять благоустройство сельских районов и т.п. Однако из-за событий, связанных со Второй мировой войной, план не был осуществлен.[1]

По-существу, планирование становится важнейшей частью экономической политики уже после окончания Второй мировой войны и вывода союзных войск из Ирана (в 1945–1946 гг.). К концу 40-х годов национальные движения в Азербайджане и Курдистане были полностью подавлены, национальные автономии ликвидированы. Перед правительством нового (с сентября 1941 г.) шаха М. Пехлеви встала задача восстановления страны, поднятия экономического потенциала, способного обеспечить социальное равновесие в обществе. Вновь был поднят вопрос о необходимости планирования. В Иране в середине 1940-х гг. была создана Плановая организация, которая на основе разработок двух американских фирм «Моррисон-Надсен» и «Оверсис консалтантс» разработала первый семилетний план

* Мамедова Нина Михайловна, кандидат экономических наук, доцент кафедры мировой экономики МГИМО МИД РФ, ведущий научный сотрудник, заведующий Сектором Ирана Института востоковедения РАН

[1] Мамедова Н. Экономический потенциал Ирана накануне и в период Второй Мировой войны. – « Иран и Вторая мировая война». М. 2011. стр. 64.

развития (1949–1956 гг.). В нем предусматривалось строительство крупных энергетических, ирригационных, промышленных и транспортных объектов, финансирование обеспечивалось, главным образом, за счет поступлений от Англо-Иранской нефтяной компании (более 37%), которые в период Реза-шаха шли на модернизацию армии. Вторым источником финансирования были займы от международных финансовых организаций (32%)[2]. Зависимость от нефтяных доходов привела к тому, что закон, принятый по инициативе М. Мосаддека о национализации нефтяной промышленности, привел к прекращению концессионных платежей со стороны Англии, и выполнение плана фактически было приостановлено. Поэтому во Втором семилетнем плане (1956–1962 гг.) предусматривались ассигнования на выполнение проектов, не законченных во время Первого плана. Общая сумма ассигнований по Первому плану составила 680 млн. долл., 47% – были потрачены на промышленные проекты, 29,5% – инфраструктурные, около 20% – на сельское хозяйство, включая ирригацию[3]. Однако, последующая ликвидация АИНК и образование на ее месте Международного Нефтяного консорциума (МНК), где главное место заняли американские нефтяные компании, привели к увеличению валютных поступлений Ирана от нефти и упрочению финансовой базы для Второго семилетнего плана (1955–1962 гг.). Ассигнования по этому плану были увеличены до 1,1 млрд. долл. Доходы от нефти составили 65% всех финансовых затрат по Второму семилетнему плану[4]. В этот период именно через Плановую Организацию государство осуществляло большую часть расходов на экономическое развитие. Именно Плановая организация стала и основным объектов получения внешних займов, полученных Ираном.

Планирование ускорило организацию статистической службы, и Второй семилетний план уже использовал основные макроэкономические показатели. В 1956 г. была проведена первая всеобщая перепись населения, с 1959 г. начали систематически определяться ВВП и его составляющие. В результате выполнения двух семилетних планов значительно увеличились посевные площади (в основном за счет освоения залежных земель), увеличены сборы зерновых, сахарной свеклы и хлопка. В промышленности основной акцент был сделан на развитие таких отраслей как текстильная, сахарная и цементная промышленность. В области транспортной системы большее внимание, в отличие от предвоенного периода, было уделено строительству шоссейных дорог. Во втором плане были увеличены ассигнования на сельское хозяйство (до 26% всех расходов), на транспорт и связь (более 32%). Но, безусловно, первые планы имели много недостатков, главным из которых был технико-экономический подход к решению

---

[2] Планы-программы экономического развития стран Азии. М. Наука.1966. стр. 201.

[3] Iran Almanac and book of facts 1976. Tehran P.311

[4] Там же. стр. 219.

назревших в стране проблем. Плановая организация в своем отчете о выполнении Второго семилетнего плана признавала, что этот план (как и первый) «фактически нельзя назвать планом экономического развития в научном смысле слова и представлял собой, прежде всего, бюджет распределения ассигнований по проектам и различным отраслям»[5].

К концу выполнения Второго семилетнего плана явно обнаружилась потребность в составлении плана как программы комплексного подхода к решению экономических проблем, к которым прибавился валютно-финансовый кризис 1960 г. и выросшая инфляция. Причиной их стали не ассигнования по плану, а политика свободного импорта, усилившаяся конкуренция с иностранными компаниями, которые расширили свое присутствие на иранском рынке на основе принятых в 1950-х годах законах о привлечении и поддержке иностранного капитала. Стала очевидной потребность в увеличении внутреннего рынка для развития отечественной промышленности – и с точки зрения увеличения покупательной способности сельского населения, и с точки зрения увеличения сельскохозяйственного производства для обеспечения промышленности сырьем. Прорыв в ускорении экономического развития могло обеспечить проведение довольно радикальных по характеру реформ. В комплексе эти реформы составили содержание так называемой «Белой революции». Ядром ее стала поэтапно проведенная аграрная реформа, которая резко сократила помещичье землевладение, создала многочисленный класс крестьянских собственников, фактически полностью ликвидировав издольную аренду. Цели Белой революции были учтены в многотомном Третьем пятилетнем плане развития, который стал концептуально-экономическим обоснованием нового экономического курса (1962–1968 гг.). Введение к Третьему плану определяло стратегию и тактику реформ не только на период третьего плана, но и на 25-летний период. Целью социально-экономической политики государства объявлялось превращение страны в экономически развитую, а главным средством достижения этого должна была стать индустриализация. В числе инфраструктурных отраслей, необходимых для современного индустриального развития, назывались не только транспорт, электроснабжение, водоснабжение, но и отрасли социальной инфраструктуры – здравоохранение, просвещение, жилищное строительство, подготовка кадров. Не меньшее значение придавалось Планом необходимости «административных и институциональных изменений» в сторону приближения их к опыту развитых стран. К ним относилась определенная децентрализация управления экономикой, необходимость инициативы населения в экономической деятельности, в частности в строительстве сельских дорог, ирригационных сооружений. Таким образом, на уровне концептуального осмысления, план учитывал институты социально-психологического ха-

[5] Планы-программы экономического развития стран Азии. М. Наука.1966. стр. 205.

рактера, связанные со стереотипами поведения, привычками и обычаями субъектов экономики[6].

Третий план впервые предпринял попытку не только распределения ассигнований государственных средств на цели развития, но и количественной оценки важнейших макроэкономических показателей – национального продукта, нормы накоплений и т.п. Это стало возможным благодаря тому, что с 1959/60 г. в Иране на основании международной методологии была организована статистическая служба, повсеместно стали создаваться центры по сбору статистических сведений, проводиться промышленные и сельскохозяйственные переписи сначала выборочные, а затем охватывающие всю страну.

Важнейшим стратегическим направлением Плана явилось отведение ведущей роли в ее выполнении государству. Это роль государства в экономическом процессе рассматривалась и в качестве регулятора, и в качестве непосредственного субъекта хозяйственной деятельности.

Именно госсектор располагал мощной финансовой базой в виде нефтедолларов, так как и нефтяная промышленность и экспорт нефти находились в руках государства. Государство предполагало взять и взяло на себя крупные капиталовложения, необходимые для создания современных промышленных производств, строительства дорог, морских портов, электростанций, для осуществления социальных программ. Главным направлением промышленного развития должна была стать импортзамещающая индустриализация, основным условием которой является стимулирование спроса. Поэтому и проведение аграрной реформы, которая должна была увеличить число собственников, повысить спрос в аграрном секторе, ряда социальных реформ, призванных изменить структуру спроса, – также соответствовало этой экономической стратегии.

План был опубликован в 1961 г., т.е. до начала проведения реформ «Белой революции». План опирался на статистическую базу, содержал расчеты по отраслям, по соотношению государственного и частного секторов, по норме накопления, учитывал возможности привлечения частного капитала, прямых иностранных инвестиций. В качестве стратегической цели предусматривалось обеспечение роста ВВП в долгосрочной перспективе до 6% в год, нормы накоплений (без доходов от нефти) до 18% от ВВП, регулирование темпов роста населения до 2,5% в год. Наиболее обобщенными целями предстоящих двух с половиной десятилетий были названы: среднегодовой рост национального дохода в 6 %, рост населения в пределах 2,5%, увеличение национального дохода на душу населения в 2,5 раза[7]. Сразу следует заметить, что к началу действия плана этот наиболее обобщенный

---

[6] А.З. Арабаджян. Иран. Изменения в отраслевой структуре экономики в 60-70-х годах. М.,1983, сс. 44-46.

[7] Там же,. сс. 45-47.

показатель национальной производительности и жизненного уровня населения составлял всего 150 долл., а в 1977 г., т.е. через полтора десятилетия после опубликования этого Плана-прогноза, или накануне исламской революции, он составил около 2 тыс. долларов т.е. увеличился более чем в 12 раз.

Наибольшее внимание в плане было уделено необходимости повышения промышленного потенциала Ирана, включая развитие экономической и социальной инфраструктуры, Третий план можно рассматривать как программу второго этапа (первый – в период правления Реза-шаха) индустриализации страны.

Новым шагом в развитии планирования стала разработка Четвертого пятилетнего плана (1968–1973 гг.). Составители плана считали, что Иран в ходе выполнения трех планов добился задачи преодоления отсталости, и в период четвертого плана «иранское общество вступит в новую стадию длительного и непрерывного развития»[8]. Ставилась цель не только ускорения темпов развития, но и изменения структуры экономики в сторону сокращения зависимости от импорта ряда товаров – за счет роста производства товаров потребительского и производственного спроса (промышленных и сельскохозяйственных), создания отраслей тяжелой промышленности, за счет увеличения ненефтяного экспорта. Если во втором и третьем планах преобладали ассигнования на инфраструктуру и сельское хозяйство (главным образом, на ирригацию), то в четвертом плане, как и в первом плане, самый большой удельный вес ассигнований приходился на промышленность(25,5% – не считая энергетических проектов, на энергетику – около 24%)[9]. Общий объем выделенных ассигнований достиг 10,7 млрд. долл. Новый план отчетливо ставил цель переноса на иранскую почву элементов новой по уровню развития формации, переживающей НТР.

Все планы носили директивный характер. Государственные ассигнования покрывались за счет бюджета, и принимая ежегодный закон о бюджете, меджлис строго рассматривал соответствие выделяемых средств плановым показателям. Государство в этот период являлось главным инвестором проектов, предусмотренных планом развития. И хотя к началу 70-х годов в мире все более отчетливо проступала тенденция ориентации на частный сектор, в Иране, как показывала практика планирования, предпочтение отдавалось государству как инициатору и главному инвестору в процессе становления многоотраслевой экономики, уменьшения в ней доли нефтяного сектора и зависимости валютных доходов от нефтяного экспорта.

Ориентация на госсектор отчетливо сохранилась и при составлении Пятого пятилетнего плана (1973/74 – 1977/78 гг.). На финансирование этого плана государство предусматривало 32,5 млрд. долл., т.е. увеличи-

---

[8] Барнамее-йе омрание-йе чахароме кешвар 1347-1351. Техран. 1347 (1968/69). стр. 268.

[9] Iran Almanac and book of facts 1976. Tehran P.311

вало ассигнования более чем втрое по сравнению с Четвертым планом. Финансирование различных отраслей, включая социальную инфраструктуру, расходы на реализацию последних пунктов «Белой революции» (которая стала называться уже революцией шаха и народа), касающихся создания Корпусов просвещения, благоустройства, введение обязательного среднего образования, отмена платы за высшее образование, введение социального страхования рабочих и т.п., – в определенной мере было скорректировано с источниками доходов, с изменением структуры населения, с изменениями форм предпринимательства.

Конечно, большее внимание при финансировании промышленности уделялось созданию крупных современных производств, современных форм торговли, что свидетельствовало о растущем противоречии между современными и традиционными формами предпринимательства, между иностранными и отечественными компаниями. Возможно, что эти негативные явления, ведущие к обострению социальных противоречий, могли бы учтены в ходе реализации Пятого плана. Однако этого не случилось.

В результате повышения цен на нефть вскоре после начала действия плана, план был пересмотрен. Так как доходы от экспорта нефти в Иране увеличились только за один 1974/75 год более чем втрое, Пятый план был пересмотрен в сторону значительного ускорения темпов роста различных отраслей экономики. Среднегодовые темпы роста ВВП и так чрезвычайно высокие по плану – 11,5% предполагалось довести до 25,9%, а рост нефтяной отрасли вместо 11,8% – до 51,5%. Таким образом, уже в самом пересмотренном варианте была заложена ориентация на нефть и на усиление зависимости от ее доходов. В план было включено строительство металлургических и нефтехимических комбинатов на базе передовых технологий, даже не опробованных на Западе. Армия оснащалась закупаемой техникой, которая даже не успела поступить на вооружение в США и Европе. Была принята сверх амбициозная программа строительства более 20-ти атомных электростанций.

Плановая Организация не смогла предусмотреть всех негативных последствий от увеличения вливания средств в экономику страны с ее клановостью, коррупцией и практическим отсутствием гражданского общества. Доля государства в структуре ВВП возросла с 24% в 1967/68 г. до 48,6% в 1976/77 г., а обобщенный индекс, учитывающий роль государства и в производстве, и в капиталовложениях, и в занятости дает нам цифру на 1976/77 г. в 41,8% (на 1959/60 г. – всего 22,9%[10]).

Массовая миграция в города сельского населения, сокращение рабочих мест в мелком производстве, уменьшение потребности в рабочей силе в технологически сложных предприятиях и т.п., – привели к росту инфляции,

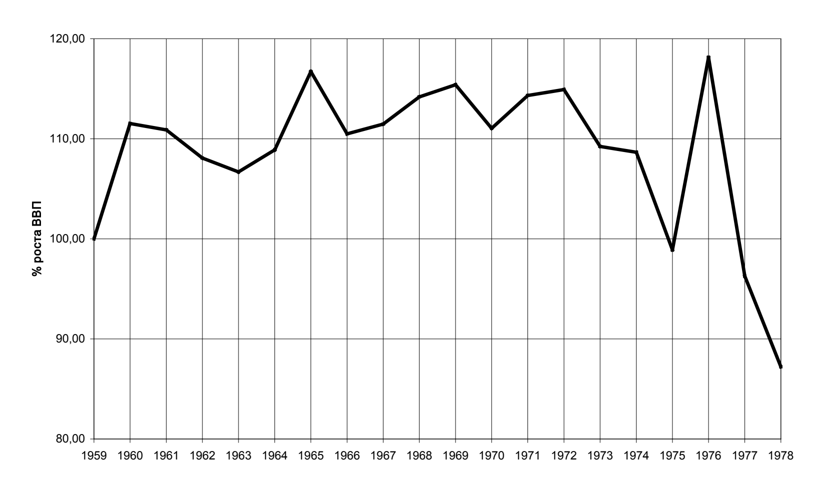
---

[10] Мамедова Н.М. Роль государства в экономической истории Ирана.– сб. статей «Иран: история и современность» М.ИВ РАН. 2014. стр. 60.

росту коррумпированности, к увеличению расслоения общества, что к концу пятого пятилетнего плана вылилось в социальный и экономический кризис, закончившийся в феврале 1979 г. свержением шахского режима. Но это проявилось только в 1978 г. Но вплоть до 1976 г. экономика развивалась поступательно, и показатели роста в целом и отдельных отраслей даже превышали плановые. Обозначенная в Третьем плане цель достичь к началу 80-х годов среднегодовых темпов роста ВВП в 6% была превышена вдвое уже к 1976 г. В 1960/61 – 1966/67 гг. рост ВВП составил в среднем (в постоянных ценах) 6,7%, а в 1967/68 – 1976/77 гг. – 10,8%. График темпов роста, начиная с 1959 г., показывает постоянную динамику роста, сбои начинают обнаруживаться лишь со второй половины 1970-х годов.

Рисунок 1

Динамика ВВП (в постоянных ценах) с 1959 г. по 1978 г.



Доход на душу населения с 1962 г. по 1977 г. вырос с 172 долл. до 2020 долл.[11] Используя планирование как важнейший инструмент экономической политики Иран сумел превратиться к концу 70-х годов в наиболее развитую мусульманскую страну Ближнего и Среднего Востока.

Новый режим, утвердившийся в Иране после исламской революции в феврале 1979 г., не отказался от использования планирования, хотя отношение к необходимости планирования среди разных политических кругов было неоднозначным, что проявилось уже в ходе обсуждения текста Конституции. Но в окончательном варианте, принятом на всеобщем референдуме в декабре 1959 г., в статье 44 было зафиксировано, что

[11] Н.М. Мамедова. Иран в XX веке. Роль государства в экономическом развитии. М.1997.стр. 51.

«экономическая система Исламской Республики Иран основана на трех секторах- государственном, кооперативном и частном, при регулярном и правильном планировании»[12].

Попытка разработать первые плановые показатели была предпринята еще при Временном правительстве Мехди Базаргана в 1979 г. Но после его отставки (из-за несогласия с захватом американских дипломатов в посольстве США в Тегеране в ноябре 1979 г.) эта попытка не была воплощена. В начале 80-х годов премьер-министром[13] страны стал Мир Хосейн Мусави, правительство которого фактически работало в условиях законодательного вакуума. Предложенные правительством Мусави законы были отвергнуты либо меджлисом (парламентом), либо Наблюдательным Советом, который проверял принимаемые меджлисом законы на соответствие Конституции и исламу.

В условиях ведения войны с Ираком, продолжавшейся после революции разрухи правительство делает попытку создать правовую и финансовую основу своей деятельности путем планирования. Уже в январе 1982 г. Планово-бюджетная организация выработала документ под названием «Система планирования», весной 1982 г. был разработан перспективный план «Основные общие направления экономического, социального и культурного развития Исламской республики Иран на 1361–1381 (1982/83 — 2002/03)». Но этот проект меджлисом принят не был. В августе правительство представило на обсуждение в меджлис более конкретный пятилетний план – «Первый план экономического, социального и культурного развития ИРИ 1362–1366» (1983/84 – 1987/88). Выступая в поддержку плана в меджлисе, премьер признал наличие противников планирования, считающих, что «никакие меры не могут планироваться до пришествия сокрытого имама»[14]. Но именно планирование, по словам М.Х. Мусави, «дает ИРИ возможность превратить свои четко разработанные планы в ориентиры для всех обездоленных»[15]. План возвращался на доработку, в конце концов, меджлис его принял, но он не был одобрен Наблюдательным Советом, и поэтому не стал законом.

Тем не менее, вплоть до конца своего премьерства Мусави действовал на основе этого плана, который стал законодательной основой экономической деятельности его правительства. Период действия этого не ставшего законом плана пришелся на восьмилетнюю ирано-иракскую войну, когда главной задачей было обеспечить выживаемость населения, потребность в

---

[12] Весна свободы. М.1994. стр. 78.

[13] Пост премьер-министра был упразднен в 1989 г.

[14] Shirazi,Asghar. Islamic Development Policy. The Agrarian Question in Iran. 1993. Boulder. P.103.

[15] А.З.Арабаджян. Планы экономического и социального развития ИРИ в 1982-1994гг. – Особенности модернизации на мусульманском Востоке. Опыты Турции, Ирана, Афганистана, Пакистана. М.ИВ РАН. 1997. стр. 142.

средствах для ведения боевых действий и функционирования оборонной промышленности. В соответствии с планом строилась бюджетная политика, распределялись ассигнования на различные отрасли экономики. Главным инвестором стал госсектор, а вторую половину 80-х годов во всей экономической истории Ирана можно назвать апогеем государственного вмешательства в экономику.

Благодаря концентрации финансовых ресурсов в руках правительства и составленному плану их распределения удалось избежать голода, сохранить режим, хотя его падение к концу войны, когда финансово-валютные ресурсы были практически исчерпаны, казалось неизбежным[16]. Правительству Мусави (1981–1988) удалось прервать резкое падение ВВП в 1979-1980 гг.(-10,5%) и даже добиться прироста в 1,4%. Тем не менее, по сравнению с дореволюцонным периодом вдвое упал национальный доход на душу населения, в пять раз увеличился удельный вес безработных, инвестиционный коэффициент с 34% в шахский период сократился до 13,5%. А уменьшение коэффициента Джини стало не следствием поднятия доходов малообеспеченных слоев населения, а снижения уровня доходов всех остальных групп[17].

Но после окончания войны назрела необходимость изменения экономической политики в сторону ее либерализации. И новое правительство А.Х. Рафсанджани, который после смерти имама Хомейни в 1989 г. стал президентом и главой исполнительной власти, обращается к планированию как насущной необходимости обоснования этого нового курса. Хотя разработка нового плана началась еще в 1988 г. (когда ВВП имел отрицательную динамику), пятилетний план на 1989/90 – 1994/95 гг. из-за ожесточенного сопротивления новому курсу был принят в окончательном варианте меджлисом и Наблюдательным Советом лишь в январе 1991 г.

План носил директивный характер, и ежегодные бюджеты утверждались как составные части плана. Именно этот план стал официально называться Первым планом ИРИ и, по существу, стал самым крупным экономическим законом страны, определившим направленность новой экономической политики. Он явился законодательной основой проведенных в 90-е годы реформ, касающихся отказа от регулирования цен, проведения приватизации, привлечения иностранного капитала, создания свободных экономических зон, либерализации внешнеторговой деятельности, – т.е. всего, что составляет сущность перехода к рыночной модели развития. В плане были четко обозначены проекты, ассигнования, цели, прогнозы динамики ВВП, его структуры, параметры демографической динамики. При этом ссылок на исламские нормы и обоснование

---

[16] Н.М. Мамедова. Иран в XX веке. Роль государства в экономическом развитии. М.1997. сс. 92-93.

[17] Iran Media Guide. Tehran. 2001. P.13.

статистических показателей исламскими нормами он практически не содержал. В общем, цели Первого плана были выполнены, весь период был отмечен положительной динамикой ВВП, большинство из разрушенных предприятий удалось восстановить.

Высокие темпы роста ВВП (в постоянных ценах 2005/06 г.) в 1990/91 г. (14%) и 1991/92 г. (12,3%)[18] были особенно впечатляющими упадка в годы войны, хотя последствии темпы и не были столь высокими. Замедление роста сопровождалось ростом инфляции примерно на 23% в 1993 году, расширением ликвидности (М2), превысившей 34%. В 1994 г. фаза быстрого роста закончилась, реформы были постепенно сокращены. Тем не менее, План стал переломным в развитии послевоенного Ирана, сыграв важную роль в демонтаже центрально-административной экономики страны, а главное, инициировав, пусть с приливами и откатами, начало экономической либерализации, продолжающейся до настоящего времени[19].

Второй пятилетний план (1995/96 – 1999/2000), также носивший директивный характер, в целом продолжил направленность политики в сторону ее либерализации. Ассигнования по Второму плану в 8,2 раза превысили ассигнования по Первому плану, около половины ассигнований предусматривалось на экономику, значительную часть расходов на социальные нужды составляли затраты на образование и здравоохранение[20]. Так как год разработки плана оказался кризисным, в т.ч. не только из-за снижения цен на нефть, но и в результате острой политической борьбы за направленность экономической политики, планом ставилась задача обеспечить устойчивый рост экономики – за счет развития сельского хозяйства, не нефтяных отраслей. Надежды консервативного крыла иранского духовенства, что новое правительство (с 1997 г.) во главе с президентом М. Хатами затормозит процесс либерализации (план принимался при правительстве Рафсанджани), не оправдались. М. Хатами не только продолжил линию на либерализацию, но и предпринял шаги для привлечения иностранных инвестиций в страну.

В 2000 г. Плановая организация была объединена с Организацией управления, статус Планово-бюджетной Организации был повышен.

С 2000 г. стал действовать Третий пятилетний план (2000/01 - 2004/05), который, как и предыдущие, носил строго директивный характер. Закон о плане требовал ежегодных отчетов о выполнении плана, приостанавливал на время действия плана всех законов и по-

---

[18] Statistical Centre of IRI. Annual Accounts. www.amar.org.ir

[19] Hakimian, Hassan. Institutional Change, Policy Challenges and Macroeconomic Performance: Case Study of Iran (1979-2004). February 2007.London.

[20] Раззаки, Ибрахим. Ашенаи ба эктесаде Иран. (знакомство с экономикой Ирана). Тегеран.1376 (1998).стр. 87-90.

становлений, противоречащих содержанию Третьего плана. Этот план не предусматривал резкого прироста ВВП (среднегодовые плановые темпы прироста – 6%, в т.ч. без нефти – 6,8%)[21], главной его целью было обеспечение повышательного тренда.

В период действия Третьего плана был принят новый закон о привлечении и защите иностранных инвестиций (2002 г.), страна стала проводить более открытую внешнюю политику (после выдвинутой М. Хатами концепции «диалога цивилизаций»). Был создан Стабилизационный нефтяной фонд, в который была перенаправлена часть доходов от продажи сырой нефти, средства которого шли на выполнение инвестиционных проектов по планам развития. Благодаря этому фонду именно в этот период проявила себя впервые и довольно отчетливо отрицательная корреляция (-0,88) влияния нефтяных цен на государственные доходы.

В обобщенном виде новые тенденции экономического курса были представлены в Четвертом пятилетнем плане на 2005/06 – 2009/10 гг. М. Хатами представил меджлису этот план как часть перспективной программы до 2025 г., т.е. на следующие 20 лет. Перспективный план (Перспективы развития Исламской Республики Иран до 2025 г., или как он часто называется «Чешмандаз») был составлен в 2003 г., и подписан рахбаром Али Хаменеи. Тогда же было опубликовано директивное письмо за подписью Али Хаменеи, которое стало сопроводительным документом к «Общим направлениям политики Четвертого пятилетнего плана», в соответствии с которым и был разработан текст Четвертого плана.

По существу Перспективный план представляет концепцию развития страны, включающую как перспективы развития, так и инструментарий этого развития. В преамбуле Перспективного плана говорилось, что к 2025 г., т.е. после завершения предстоящих четырех пятилетних планов Иран должен превратиться в развитую страну, лидирующую среди стран Ближнего и Среднего Востока и Юго-Западной Азии, «путеводную звезду исламского мира»[22]. Целями выполнения Перспективного плана были указаны: устойчивый экономический рост (8%), создание рабочих мест, активное участие в региональных и международных рынках, снижение инфляции, достижение продовольственной безопасности, а также создание рыночных условий, способствующих активизации предпринимательства. Четвертый план также ставил эти цели, а также был должен коррелировать все базовые количественные показатели (ВВП, уровень

---

[21] А.З. Арабаджян. Исламская республика Иран. Экономический потенциал. М. Восточная литература. 2002. стр. 380.

[22] http://www.mepc.org/journal/middle-east-policy-archives/irans-20-year-economic-perspective-promises-and-pitfalls?

капиталовложений, уровень инфляции и безработицы, оказание социальной поддержки трем низшим децилям населения, рост образовательного уровня и т.п.) с целями и требованиями Перспективного плана[23].

По плану предполагалось, что среднегодовой темп прироста ВВП достигнет 8%, доход на душу населения – на 6,6%, ежегодно будут создаваться 700 тысяч новых рабочих мест, будет введена в строй АЭС, в целях внедрения новых технологий будут создано до 60 промышленных парков, в банковскую систему будут допущены иностранные банки, что увеличит приток инвестиций в экономику, в том числе иностранных, объем которых к 2025 г. прогнозировался в 1,3 трилл. долл. Так как страна толкнулась с проблемой безработицы, ставилась цель ограничить прирост населения до 1,4%. Планировалось также:

- прирост внутренних инвестиций довести до 12,2% в год, а их долю в ВВП увеличить с 27,7% до 34,7%,
- доля прямых иностранных инвестиций в ВВП должна вырасти с 0,6 до 3% к 2010 году,
- довести долю налогов в бюджетных доходах до 8% к ВВП к концу четвертой пятилетки,
- расходы на НИОКР довести до 2,5% от ВВП к 2010 г.
- повысить среднегодовой реальный доход населения на 6,6%,
- снизить уровень безработицы до 8,4%,
- уровень инфляции до 8,6% к марту 2010 года,
- снизить разницу между расходами крайних децилей с 17 до 14,
- снизить коэффициент Джини до 0,38,
- снизить долю населения, живущего ниже черты относительной бедности до 7 %,
- обеспечить среднегодовой рост ненефтяного экспорта на 10,7%.

Как мы видим, в планах – и в Перспективном и в пятилетнем, большое внимание уделялось как улучшению экономики, так и социального положения населения.

Четвертый план состоял из двух частей, первые 84 статьи касались завершения Третьего пятилетнего плана. Для этого выделялись целевые кредиты из средств Резервного фонда. Вторая часть относилась собственно к целям и задачам Четвертого плана. В качестве основных задач этого плана ставилось: создание новых рабочих мест, модернизация промышленности, развитие строительства как отрасли производства, регулирование миграции в города. По-новому были определены цели приватизации, а именно, для усиления роли частного сектора в экономике. Согласно плану, именно

[23] А.И. Полищук. О «Перспективах развития ИРИ до 2025 г.» и «Общих направлениях политики 4-го пятилетнего плана социально-экономического и культурного развития ИРИ». – Роль и место Ирана в регионе. Коллективная монография. Отв. редакторы: Н.М. Мамедова, М. Иманипур. М. ИВ РАН. 2007. стр. 188.

частный сектор должен был обеспечить среднегодовой темп роста ВВП в 8% (в 2009/10г. – 9,3%), в т.ч. по промышленности в 13,4%. Даже представители традиционных консерваторов, в т.ч. представители исламского Фонда обездоленных признали необходимость либерализации экономики, постепенное превращение предприятий Фонда в обычные предприятия, т.е. включить их в программу приватизации[24]. Шансы на выполнение плана были велики. Динамика ВВП вышла на уверенный рост, с 2000 г. темпы роста ВВП (в постоянных ценах) превышали 6%, доля промышленности в структуре ВВП выросла с 13,2% в 2000/01 г. до 24,5% в 2004/05 г. и не за счет нефтяной отрасли, так как доля нефтегазовой промышленности за этот период, наоборот, сократилась с 13,2% до 11,5%[25].

Однако выполнение этого плана столкнулось с большими трудностями. Президентом страны в 2005 г. стал Махмуд Ахмадинежад, представитель радикального крыла консервативных сил, которые усиление влияния Ирана в регионе тесно увязывали с развитием ядерной программы. Формирование санкционного режима в отношении Ирана ужесточается, с 2006 г. вводятся международные санкции. Стали нарушаться сложившиеся связи со странами Европы, западный капитал постепенно уступал место капиталу азиатских стран. Конечно, цены на нефть в определенной мере нивелировали потери от санкционного режима, но уже к концу пятилетнего плана стало очевидным, что реальные экономические показатели оказались далеки от плановых.

Таблица 1

Показатели Четвертого плана развития (2005/6 – 2009/2010), в %

	План	Выполнение
Рост ВВП	8,0	5,1
Инфляция	9,9	11,5
Безработица	9,9	11,1
Коэффициент Джини	0,38	0,40
Рост инвестиций	12,3	5,5
Доля иностранных ПИИ в ВВП	3,0	0,9

Источник: Iran's Economy Crisis: A Failure of Planning by Reza Ghasimi. http://muftah.org/the-iranian-economy-under-the-countrys-4th-and-5th-five-year-development-plans/

После 2007 г., когда начали вводиться экономические санкции, а США начали более строго отслеживать компании, нарушавшие их санкции против Ирана, темпы роста ВВП стали все больше отставать от плановых, несмотря на то, цены на нефть стали расти.

---

[24] Н.М. Мамедова. Возможные тенденции изменения экономической политики после парламентских выборов. – Иран после парламентских выборов (круглый стол 27.04.2004 г.). М. 2004. сс. 26-28.

[25] Central Bank of IRI. Annual Reports and Balance-sheet 1388 (2009/10). P.12.

Таблица 2

Темпы роста ВВП (в млрд. долл., по официальному курсу).

год	ВВП	ВВП без нефти	Цена на нефть
2005/06г.	106,9	107,8	50,64
2006/07г.	106,6	107,0	61,08
2007/08г.	109,0	109,5	69,08
2008/09г.	102,3	102,2	94,45
2009/10г.	102,3	102,7	61,39

Источник: по данным CBI.

Конечно, на снижение динамики ВВП в 2008–2009 гг. влияли разные причины. К причинам внешнего характера следует отнести и влияние мирового кризиса. И хотя плановые задания по темпам роста не были выполнены, следует отметить, что многие социальные проекты выполнить удалось. Уже к 2008 г. почти была решена проблема газификации населения, удалось повысить степень обеспеченности электроэнергией, повысить уровень грамотности, снизить смертность.

В условиях отставания экономики от плановых целей и нарастания критики экономической политики правительство Ахмадинежада пошло в 2007 г. на коренную структуризации Планово-бюджетной организации. Как независимый орган она фактически прекратила свое существование, была разделена на две организации, планирование и менеджмент были сосредоточены в организации, подчиненной правительству. Разработка пятого пятилетнего плана в этой ситуации носила в значительной мере технический характер (2010/11 – 2015/16) , повторив цели и показатели 20-летнего Перспективного плана. Да и сам Перспективный план, которому до сих пор придавалось роль стратегического экономического курса со второй половины 2000-х годов практически теряет свою значимость. И это объяснимо, т.к. постепенно в экономике под действием ужесточающихся санкций нарастают кризисные явления. Планировать в этой ситуации и выделять конкретные ассигнования под конкретные программы крайне затруднительно.

В этих условиях руководство страны по инициативе рахбара, долгое время фактически не вмешавшегося в экономическую политику, предприняло конкретные шаги по составлению программы построения «экономики сопротивления». Она, как и долгосрочный план развития до 2025 года была разработана и одобрена в Ассамблее по целесообразности[26], получила

[26] Высший государственный орган, играющий роль арбитра между парламентом (меджлисом) и Наблюдательным Советом, без одобрения которого закон, принятый меджлисом, не может вступить в силу.

одобрение всех трех ветвей власти. Уже 11 марта 2014 года Лидер страны, назвав санкционный режим экономической войной против Ирана, выступил с программным заявлением, поставив главной стратегической целью страны реализацию долгосрочной программы построения «экономики сопротивления» начиная с 21 марта 2014 г.[27] Речь была произнесена на собрании, где присутствовали высшие должностные лица, представители бизнеса, научных центров и средств массовой информации. В этом своем обращении лидер страны отметил, что Иран «подвергается атакам из-за нашего стремления к независимости, нас подвергают обструкции, создают проблемы и препятствия для экономического развития. Следовательно, мы должны сделать нашу экономику стойкой, не подверженной влиянию политике держав»[28]. Характеризуя «экономику сопротивления», как комплексную программу развития, Хаменеи назвал десять ее особенностей.

1. Экономика должна быть динамичной, т.е. обеспечивать положительные темпы роста, и занятости, повышение производительности труда, сокращение инфляции. При этом главным критерием должно быть поддержание социальной справедливости.
2. Одной из черт экономики сопротивления является способность противостоять различным потрясениям – от мировых кризисов, природных аномалий до санкций. «Санкции были и раньше, однако, начиная с зимы 2011 года эти санкции перешли в экономическую войну. Это уже не целенаправленные санкции, а полномасштабная экономическая война, нацеленная на наш народ. Санкции против нас существовали еще до того, как был выдвинут вопрос ядерной энергии, и будут существовать и впредь. В ответ на это давление мы должны сделать сильной экономику.»
3. Опора на внутренние возможности (научные, природные, финансовые, географические).
4. Подход к руководству страной как к джихаду.
5. Широкое участие народа в экономическом развитии. Рахбар признал, что обеспечив широкое участие народа в революции и войне с Ираком, руководство страны не уделило должного внимания участия населения в экономике, в формировании экономической политики. Показательно его заявление о том, что проводимая со второй половины 2000-х годов программа приватизации своей цели не выполнила.

[27] Великий лидер Исламской революции прокомментировал политику экономики сопротивления. www.khamenei.ir, www.mehrnews.ir. 11.03.2014.

[28] Полный текст речи А.Хаменеи на сайте www.khamenei.ir. Цитаты приводятся по тексту этой речи.

6. Создание необходимых резервов продовольствия и стратегических товаров, особенно медикаментов и достижение самообеспеченности по этим товарам. (Иран за последние двадцать лет сделал очень многое для решения проблемы продовольственной безопасности. Однако проблема обеспечения населения пшеницей, главной продовольственной культурой страны, полностью не решена).
7. Сокращение зависимости от нефтяных доходов («Это является одним из главных и важных дел, которое должно быть сделано»).
8. Рациональное потребление, отказ от расточительства (экономика сопротивления должна способствовать улучшению жизни всего населения, особенно беднейших слоев населения). При этом «мы не призываем людей к аскетизму. Одно дело употреблять, другое дело неправильно употреблять. Не должно быть расточительства в употреблении воды, хлеба, продуктов питания, медикаментов, средств жизни, роскоши и т.п.».
9. Борьба с коррупцией. Рахбар сказал, что «главным условием борьбы с коррупцией является прозрачность[29]. Необходимо, чтобы образовалась конкурентоспособная экономическая атмосфера, потому что только в такой здоровой атмосфере участники экономического процесса будут чувствовать безопасность, и именно в таких условиях исламский строй признает дозволенным накопление богатства».
10. Курс на использование научных достижений, на создание инновационной экономики. О необходимости использования научных достижений и создании инновационной экономики Али Хаменеи заявлял еще в октябре 2010 г., т.е. в разгар формирования санкционного режима.

Эта речь Рахбара носила характер фетвы, и является обязательной для исполнения всеми ветвями власти[30].

Хотя логике Пятого пятилетнего плана задача построения «экономики сопротивления» не противоречила, основные показатели плана выполнены не были.

---

[29] В Иране даже появился термин «экономическая такия», особенно в отношении формирования бюджетов. Такия, или такийе в шиизме означает сокрытие истины ради высокой цели.Amir Taheri. A Strange Budget for a Strange System. – “Asharq Al-Awsat”. www.aawsat.net/2014/12/article55339408

[30] Мамедова Н.М. Экономическая политика правительства Хасана Роухани. – Иран : история и современность. М. ИВ РАН. 2014. С. 212-213.

Таблица 3

Показатели Пятого развития (2010/11 – 2015/16), в %

	План	Выполнение
Рост ВВП(среднегодовой)	8,0	1,3
Инфляция	12,0	22,6
Безработица	0,7	15,5
Коэффициент Джини	0,35	0,37*
Доля иностранных ПИИ в ВВП	3,0	0,6

*из-за общего снижения жизненного уровня
Источник: Iran's Economy Crisis: A Failure of Planning by Reza Ghasimi. http://muftah.org/the-iranian-economy-under-the-countrys-4th-and-5th-five-year-development-plans/

В период выборной кампании нового президента Ирана в 2013 г. основными вопросами была выработка экономической стратегии и вопросы планирования. Перед новым правительством Ирана, а на президентских выборах победил Хасан Роухани, сторонник прагматичного, или центристского курса, были поставлены новые задачи. Новое правительство, отдавая себе отчет, что без смягчения санкционного режима, Иран вряд ли сможет вернуться на самоподдерживающий рост, главной целью сделал подписание со странами «шестерки» (члены СБ ООН плюс Германия) соглашения об ограничении ядерной программы в обмен на отмену санкций.

Подписание этого соглашения в Вене в 2015 г. и начало его имплементации с середины января 2016 г. фактически совпало с разработкой и началом действия 6-го пятилетнего плана. Так как результаты переговоров не были ясны в 2015 г., план несколько раз корректировался. Кроме того процесс принятия плана тормозился из-за того, что его разработка велась фактически в рамках правительственного подразделения.

Отдельные положения подготовленного плана меджлисом в настоящее время рассмотрены, но он не носит всеобъемлющего характера. До сих пор меджлис вносит уточнения в новый план (2016-2021 гг.). При выработке нового плана Планово-бюджетная организация ориентировалась на задачах, предусмотренных в ранее написанной работе Х. Роухани «Национальная безопасность и экономическая система Ирана». Вновь стал востребованным Перспективный план. Если до 2014-2015 г. выполнение этого плана из-за санкционного режима было фактически поставлено под сомнение, то в настоящее время о целях этого плана в Иране вновь говорится как о стратегических, и цели 6-го пятилетнего плана, как и его показатели, учитывают основные направления Перспективного плана. Во всяком случае в конце июня 2015 г. (до подписания в Вене соглашения) лидер страны в специальном письме

президенту Х. Рухани по вопросам 6-го пятилетнего плана вновь напомнил о необходимости достижения 8%-роста, как это определено Перспективным планом. Но глава Планово-бюджетной организации Нобахш заявил, что для этого нужны дополнительные финансовые ресурсы в виде отечественных и иностранных инвестиций – до (361 млрд. долл., но лишь около 204 млрд. долл. может быть профинансировано за счет национальных ресурсов. Таким образом, остальные 157 млрд. долл. должны быть получены из внешних источников. Однако, как показал 2015 и 2016 гг. иностранные компании находятся на «низком старте», и несмотря на многочисленные соглашения, реальных контрактов немного (за вторую половину 2015 г. и первую половину 2016 г. приток ПИИ составил чуть больше 3 млрд. долл[31]. Поэтому реализация плановых заданий требует серьезных реформ, изменений в налоговой политике, в проведении приватизации и т.п.

Планирование в Иране охватывает разные сферы жизни иранского общества. Нельзя не сказать о Комплексном плане развития отечественной науки Ирана, в котором определены перспективы научно-технологического развития страны до 2025 г. План разработан в 2010-2011 гг. Высшим Советом культурной революции, и считается обязательным для исполнения всеми органами власти. Согласно этого Комплексного плана к 2025 г. необходимо:

– довести долю высокотехнологичной продукции до 50% ВВП,
– долю охвата населения начальным и средним образованием до 100%,
– долю поступающих в вузы до 60% в возрастной группе от 18 до 24 лет,
– долю расходов на образование до 7%, а расходов на исследования до 4% в ВВП.

Основными приоритетами в сфере развития технологий признаны: аэрокосмические технологии, информационно-коммуникационные, ядерные, нефтегазовые, нанотехнологии и микротехнологии[32].

Таким образом, при планировании Иран ставит в настоящее время задачу, прежде всего, восстановления своего экономического потенциала, пострадавшего от действия санкций. В качестве следующего этапа ставится цель создать условия для формирования конкурентоспособной экономики, используя в краткосрочной перспективе возможности «монтажного производства», в долгосрочной- внедрение новейших технологий.

---

[31] 8% Economic Growth Needs Huge Foreign Investment. http://financialtribune.com. Saturday, July 11, 2015.

[32] Комплексный план развития отечественной науки Ирана.(на русском языке). Май 2016. (б/м). стр.14, 17-21.

Большое внимание в планах уделяется развитию малого и среднего бизнеса, делается акцент на развитие не столько трудоемких, сколько ресурсоемких отраслей (нефтехимия, химия, металлургия), что отвечает возможностям и потребностям Ирана, и не противоречит цели повышения уровня конкурентоспособности экономики.

*Марьясис Д.А.**

Макроэкономическое планирование в Израиле

Аннотация. В статье рассмотрена динамика отношения израильского экономического истеблишмента к вопросам макроэкономического планирования - от определяющего влияния государственных структур на развитие национального хозяйства, до стандартного по современным меркам набора инструментов макроэкономического планирования, применяемого в странах с либеральной экономикой. Отдельно в статье рассмотрена роль макроэкономического планирования в развитии сектора высоких технологий Израиля. На основании рассмотренного в работе делается вывод о том, что в определённой степени макроэкономическое планирование эффективно и в современных реалиях, однако необходимо постоянно корректировать применяемый в этой связи инструментарий, чтобы он соответствовал требованиям текущего момента.

Ключевые слова: макроэкономика, Израиль, либерализация, дефицит бюджета, инфляция, ВВП, стратегия

Роль государства в развитии национального хозяйства – существенный вопрос современного экономического дискурса. Макроэкономическое планирование – это один из наиболее очевидных инструментов реализации государственным аппаратом своей потенции влияния на национальное хозяйство. При этом, на самом деле речь идёт об очень широком понятии, включающим целый набор мероприятий разного рода, которые на практике применяются с разной степенью индикативности и в разных сочетаниях. Результаты, естественно, тоже разнятся.

Израиль за время своего недолгого существования (образован в 1948 г.) прошёл несколько этапов экономического развития. От социалистического уклада с высокой степенью этатизма через длительный процесс либерализации к свободной рыночной экономике. При этом и сегодня государство играет в развитии национального хозяйства не последнюю роль. В предлагаемой статье предпринята попытка дать комплексную динамическую картину использования инструментов макроэкономического планирования в Государстве Израиль.

Макроэкономическое планирование в XX веке

Первые несколько лет после провозглашения независимости Израиль сконцентрировался на процессах трансформации своего уклада из квази государственного состояния в государственное. А на путь догоняющего

* Марьясис, Дмитрий Александрович, кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Отдела изучения Израиля и еврейских общин Института востоковедения РАН

развития Израиль встал на в конце 1950-х гг. Правда следует оговориться, что у Израиля в силу ряда причин, раскрывать которые нет возможности в рамках данной статьи, не было опыта экономического отставания, необходимость преодоления которого стимулировала бы претворение в жизнь политики догоняющего развития. По сути израильтяне просто пользовались достижениями современной для того времени экономической мысли и научно-технического прогресса, чтобы практически с нуля формировать свой социально-экономический уклад. Поэтому термин «догоняющее развитие» Израилю подходит только в том смысле, что на вооружение были приняты те методы, которые способствовали ускоренной индустриализации страны и переходу в постиндустриальное общество.

В любом случае завершением этого пути можно считать принятие страны в ОЭСР, состоявшееся в 2010 г. Этот промежуток времени можно чётко разделить на 2 периода – собственно догоняющее развитие (индустриализация, развитие третичного сектора экономики, эволюция политической системы), завершившееся в конце 1980-х гг.; и поиск своего места в постиндустриальном мире (1990-е – начало 2000-х гг.).

Период государства всеобщего благоденствия[1]

Специфика Израиля того периода выражалась в селективной направленности государственных мер поддержки и развития национальной экономики, обусловленной внеэкономическими мотивами, ассистенциональными отношениями с объектами регулирования, что вело к снижению уровня рыночной конкуренции и образованию хозяйственных диспропорций. В группе экономически развитых стран Израиль выделялся и высокой степенью государственного регламентирования экономической деятельности.

В первые послевоенные десятилетия одним из главных критериев успеха считались темпы экономического роста. Для Израиля как формирующегося, переселенческого государства хозяйственная динамика была особенно важна. При всех различиях в экономических концепциях сменяющих друг друга правительств сохранялась преемственность общей идеи: все, что поддерживает высокие темпы экономического роста, укрепляет экономическую безопасность страны и отвечает ее национальным интересам.

Вторым краеугольным камнем хозяйственной политики являлось обеспечение полной занятости т.е. сведение безработицы до "естественного" уровня. Учитывая, что максимизация притока иммигрантов и сведение к минимуму числа эмигрантов составляли основу идеи построения нового государства, безработица расценивалась как крайне неблагопри-

[1] При подготовке данного раздела использовались материалы монографии Федорченко А.В. Экономика переселенческого общества. ИИИ иБВ, Москва, 1998 г.

ятный фактор для выполнения сионистской программы. Поэтому не удивительно, что в Израиле не существовало разногласий между политическими силами по вопросу достижения полной занятости. Создание новых рабочих мест в качестве основного условия экономической абсорбции новых иммигрантов в свою очередь напрямую зависело от темпов хозяйственного развития. Интересы государственного руководства, вовлекаемых в воспроизводственный процесс работников и предпринимателей, заинтересованных в наращивании своих капиталов, оказались объединены в единой политике экономического роста.

Одним из основных направлений хозяйственной политики государства до середины 1970–х годов было воздействие на совокупный спрос. Эта центральная идея кейнсианской концепции применялась в Израиле с большим размахом.

Середина 1970–х годов явилась переломным этапом в развитии всего израильской экономики, включая хозяйственный механизм. Радикальное изменение условий воспроизводства сильно снизило эффективность государственной хозяйственной политики и, соответственно, уровень управляемости экономикой. Стремительный рост государственных расходов после войны 1973 г. и снижение эффективности затратной израильской экономики в результате энергетического кризиса привели в итоге к замедлению экономического роста (при сохранении полной занятости), росту дефицита платежного баланса и внешней задолженности, всплеску инфляции. С этого времени дамоклов меч инфляции и несбалансированного внешнеэкономического обмена завис над государственными хозяйственными приоритетами первого уровня (занятость и экономический рост). Государству пришлось изменить свои приоритеты: борьба с инфляцией и внешнеторговым дефицитом стали оспаривать пальму первенства в экономической политике. Если учесть к тому же сохранение любой ценой курса на полную занятость, станет очевидно, что в жертву приносился экономический рост. Тем самым государство объективно способствовало вползанию израильского хозяйства в полосу замедленного, стагфляционного развития второй половины 70-х – 80-х годов.

Следовательно, в своем прежнем виде механизм государственного регулирования все более терял способность обеспечивать эффективное функционирование израильского хозяйства в целом.

В целом же можно сказать, что в начале 1980-х гг. шла глубокая структурная перестройка экономики с целью ее адаптации к новым хозяйственным условиям, диктующим необходимость поиска способов интенсификации воспроизводства, специализации, повышения конкурентоспособности.

Переход к либеральной модели хозяйствования[2]

Принятая в июле 1985 г. Программа стабилизации экономики стала поворотным моментом в экономической истории Израиля. Она была направлена не только на восстановление хозяйственного равновесия (обуздание инфляции, радикальное сокращение бюджетного и внешнеторгового дефицитов), но и положила начало курсу на реальное ослабление всеохватывающего государственного регулирования экономикой.

На сей раз не ставилась задача сразу решить все проблемы. На первом этапе врагом номер один была признана инфляция. Путем единовременного резкого повышения цен и последующего параллельного замораживания заработной платы и цен удалось сбить темпы инфляции с рекордной отметки в 445% в 1984 г. до среднего уровня 16–20% во второй половине 80–х годов. На стабилизацию курса израильской валюты было направлено введение «нового израильского шекеля», соотносящегося с прежним шекелем как 1:1000, его девальвация на 19% и установление валютного коридора. Параллельно с этим происходило сокращение бюджетного дефицита – преимущественно за счет уменьшения удельного веса в государственном бюджете затрат на оборону с 35% в 1986/87 финансовом году до 28% в 1990/91 г. Правительство урезало субсидии предпринимателям и потребителям с 11,5% от стоимости ВВП в 1980 г. до 4,9% в 1989 г., ослабило контроль за рынком капиталов. Одновременно проводилась рестрикционная денежная политика.

Принятые меры привели к положительным сдвигам в экономике, которая начала развиваться быстрее. В 1985–1986 гг. платежный баланс по текущим операциям впервые за 30 лет был сведен с активным сальдо, а дефицит государственного бюджета сократился до 1% от ВВП в среднем за период 1985–1989 гг. Сокращение роста внутренней и внешней задолженности повысили доверие к израильскому шекелю как среди израильтян, так и за рубежом.

В конце 1980-х–начале 1990-х годов была разработана долгосрочная макроэкономическая стратегия государства. В принципе, она соответствовала основным нормам подобных программ МВФ. Так или иначе, с небольшими отклонениями эта программа претворялась в жизнь на всем протяжении рассматриваемого периода. Основными аспектами этой политики являлись:

- сокращение тарифов и устранение нетарифных внешнеторговых барьеров;
- устранение контроля над иностранной валютой с целью стимулирования свободного притока капитала;

[2] При подготовке данного раздела использовались материалы монографий: Федорченко А.В. Экономика переселенческого общества; Марьясис Д.А. Израиль в системе международных экономических отношений (1985–2005 гг.). ИИИ иБВ, Москва, 2007 г.

- претворение в жизнь структурных изменений для создания более конкурентоспособной экономики и сокращения доли государства в предпринимательской деятельности;
- применение международных стандартов экономического менеджмента (имеются ввиду принципы, разработанные международными организациями, в частности МВФ). Одним из главных действий в этой сфере стало усовершенствование фискального режима с целью сокращения государственного долга и достижения ценовой стабильности через независимость центрального банка.

Устранение контроля над иностранной валютой, претворение в жизнь структурных изменений и применение международных стандартов экономического менеджмента способствовало улучшению инвестиционного климата в стране. В результате Израиль получил возможность финансировать инвестиции не только из фондов местного накопления, но и из ресурсов иностранного накопления.

Одним из важнейших инструментов осуществления указанной стратегии, стала приватизация. На протяжении 1990-х годов были приватизированы десятки государственных компаний, что привело к перестройке экономической структуры Израиля, к перераспределению экономических сил и рычагов влияния.

Одним из приоритетов в экономической политике Израиля было следование принципам Маастрихтского соглашения. Принципы этого соглашения отражают важность экономической глобализации и меру, в которой мировая экономика теперь влияет на экономику Израиля. Внешние экономические институты, такие как рейтинговые агентства, банки и финансовые структуры и независимые заимодатели, видят в этих принципах международные стандарты, определяющие прочность экономической политики. В то же время слепое следование этим принципам без оглядки на реальную ситуацию в стране привело к тому, что при усилении кризиса правительственные структуры оказались лишены свободы в применении фискальных механизмов для управления экономикой, ответственность за управление ею легла на Банк Израиля, который для этой цели использовал монетарные механизмы. А главный приоритет этого банка, начиная еще с эпохи гиперинфляции первой половины 1980-х годов, была борьба с инфляцией. Обладая значительной автономией в системе органов государственного управлении, банк придерживался жесткого рестриктивного кредитно-денежного курса, не взирая на циклические перепады хозяйственной конъюнктуры. Установленная им рекордная для развитых стран учетная ставка способствовала погружению экономики на дно цикла, поставила многие компании, в первую очередь малые и средние фирмы частного сектора на грань банкротства. Многие их них прекратили свое существование – в 2000 г. обанкротились 1243 фирмы, в 2001 г. – 1194, в 2002 г. – 1456, в 2003 г. – около 1300.

На протяжении 1990-х годов наблюдалась недостаточная координация между Банком Израиля, который ответственен за применение монетарных механизмов, и Министерством финансов – центральным органом Израиля по применению фискальных инструментов. Недостаток координации привел к несоответствиям между ставками процента, обменными курсами, заработной платой и индексом цен, несоответствиям, которые не были решены одновременным использованием правильных экономических инструментов. Особенно данная диспропорция усилилась в первые годы экономического кризиса в Израиле.

Формирование экономики инноваций[3]

Существенным элементом программы кардинальной перестройки хозяйственного уклада Израиля стал акцент на поощрение промышленных НИОКР. Государство активно содействовало росту тенденций усиления роли частных компаний и конкурентного подхода в развитии высоких технологий. Важной целью, которая впервые чётко была артикулирована именно в период реформ, стало формирование в стране экономики инноваций, способной обеспечить Израилю лидирующие позиции в мире в области высоких технологий.

На рубеже 1980–1990-х годов государство посредством специального органа, призванного координировать государственную политику в сфере инноваций, Ведомства главного учёного министерства промышленности и торговли (ВГУ) инициировало ряд программ, способствовавших формированию и успешному развитию тех сегментов национального хозяйства, без которых успех в области инноваций невозможен, как то: формирование системы венчурного инвестирования; формирование системы трансфера технологий; содействие появлению эффективных команд; формирование и развитие идеологии успешного технологического предпринимательства.

Важно, что ответственные за формирование государственной политики в этой сфере структуры и персоналии проявили достаточную гибкость в критические моменты. Так, запущенная с целью развития системы венчурной индустрии Израиля программа Инбаль, как оказалось, не соответствовала поставленным задачам. Тогда, уже через год (!) тем же ведомством была запущена программа Йузма, принёсшая успех. Похожий процесс происходил и с некоторыми другими государственными программами в этой сфере, например с Технологическими теплицами.

Постепенно создавая условия для развития экономики инноваций, государство взяло на себя задачу по стимулированию гражданских НИКОР и формированию полноценного кластера высоких технологий в стране, что

---

[3] При подготовке данного раздела использовались материалы монографии Марьясис Д.А. Опыт построения экономики инноваций. Пример Израиля. Москва, ИВ РАН, 2015 г.

вкупе с положительной конъюнктурой начала 1990-х годов дало кумулятивный эффект.

В итоге прошедших преобразований сегодня мы можем сказать, что государственная поддержка инноваций в Израиле построена по принципу стимулирования развития прикладных НИОКР широкого спектра. Государство не диктует рынку направление развития. Однако через созданные программы и объёмы выделяемых средств указывает на те сферы, в скорейшем развитии которых оно наиболее заинтересовано. При этом большинство отраслевых министерств через систему главных учёных – по сути, уникальную – поддерживает инновации в соответствующих областях. Хотя чёткого центрального органа планирования государственной поддержки инноваций в Израиле нет, деятельность ВГУ министерства экономики и по объёму, и по широте охвата на самом деле является такой стержневой структурой, на которую во многом ориентируются и другие соответствующие ведомства.

В целом израильскую государственную политику в области инноваций можно охарактеризовать как идеальную горизонтальную нейтральную технологическую политику.

Макроэкономическое планирование на текущем этапе

К 2000-м годам Израиль, в целом решил основную задачу по трансформации совей экономики из преимущественно социалистической модели в либерально-рыночную. Государство сохранило за собой функции регулятора макроэкономических тенденций через монетарную и фискальную политику. Этому же должны служить двухлетние бюджеты, эксперименты с которыми проводит периодически правящая коалиция. На этих аспектах остановимся подробнее далее.

Монетарная политика

Основой макроэкономического планирования в этой сфере является установление целей по росту Индекса потребительских цен (ИПЦ), определяющего уровень инфляции в стране. активная государственная политика в этой сфере берёт начала как раз с Программы стабилизации 1985 г., которая разбиралась ранее. На первом этапе курс шекеля был заморожен. но такая политика решив краткосрочную задачу в дальнейшем не позволяла экономике развиваться. Тогда в 1989 г. была введена так называемая горизонтальная связка, когда устанавливался некий средний курс, который мог варьироваться на 3% в ту или другую сторону[4]. Однако вскоре и этот подход перестал удовлетворять целям регулятора.

[4] Elkayam D. The Long Road from Adjustable Peg to Flexible Exchange Rate Regimes The Case of Israel. Bank of Israel Discussion Papers №2003.04. http://www.boi.org.il/deptdata/monetar/studies/mns0304e.pdf November 2003. P.12.

Тогда был введён в действие режим диагональной связки. Она предусматривал объявление на год вперед пределов, в которых будет колебаться обменный курс с одновременным его понижением относительно валют основных торговых партнеров страны. Размер понижения представляет собой разницу между максимально высокой отметкой по внутренней инфляции, намеченной на перспективу, и ожидаемым уровнем инфляции за границей[5]. Такая мера позволяла существенно сократить скорость обесценивания национальной валюты, при этом не замораживая рынок. Как отмечают эксперты израильского банка Леуми, таким образом практически секретно окольными путями было впервые применено установление целевого инфляционного коридора[6].

По мере сокращения инфляции диапазон связки постепенно расширялся. После 1998 г., стало очевидно, что сокращение темпа роста ИПЦ до однозначных цифр не временное явление, а долгосрочный тренд. Тогда правительство стало устанавливать целевые значения на год, постепенно их снижая.

В 2002 г., несмотря на то, что страна на тот момент ещё не вышла из экономического кризиса, разразившегося в конце 2000 г. вследствие краха рынка NASDAQ в США и начала арабского восстания (известно как интифада Аль-Акса), было принято решение отказаться от ежегодного целеполагания. Вместо это на вооружение была принята политика долгосрочной ценовой стабильности. В реальности это означало, что правительство установило коридор ежегодного прироста ИПЦ в 1-3%. Ответственным за исполнение принятых решений является Банк Израиля. Его основными инструментами являются интервенции на валютный рынок и изменение ставки рефинансирования.

Таблица 1

Годовые темпы роста ИПЦ (избранные годы).

Год	1993	1997	2000	2002	2005	2006	2007	2008
Значение	11,2%	7,0%	0,0%	6,5%	1,3%	2,1%	0,5%	4,6%
Год	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Значение	3,3%	2,7%	3,5%	1,7%	1,5%	0,5%	-0,6%	-0,6%

Составлено по: Данные международного статистического портала Knoema.ru http://knoema.ru/atlas/Israel/%d0%98%d0%9f%d0%a6; Israel's Inflation Target Policies - Historical Perspective and Future Outlook. Leumi Review. Table 1, P.21.

Политика ценовой стабильности продолжает осуществляться и сегодня. Изменений пока не предвидится. Как видно из представленных дан-

[5] Федорченко А.В. Экономика переселенческого общества. ИИИиБВ, Москва, 1998 г., с. 292.

[6] Israel's Inflation Target Policies -Historical Perspective and Future Outlook. Leumi Review. Israel Macroperspectives №143. 2003. http://english.leumi.co.il/static-files/Content%20Objects/Leumi%20English/Multi%20Media/22013_Israel_Inflation_Target_Policies.pdf. P.20.

ных, она в целом успешна. Глобальный экономические кризис 2008-2009 гг. оказал лишь кратковременное влияние на динамику цен в стране, как это видно из таблицы 1. Значимым фактором, как кажется, в этом случае был, помимо прочего, низкий уровень инфляционных ожиданий населения[7], что является показательным, так как означает её долгосрочную успешность.

В последние годы наблюдается определенный уровень дефляции, что может привести к стагнации. Центробанк уменьшил ставку рефинансирования до исторически низкого для Израиля показателя – 0,1%. И держит её на этом уровне достаточно длительное время. Пока динамику роста израильской экономики удаётся поддерживать на приемлемом уровне – 2,5-3% роста ВВП в год. Однако перед экономическими властями Израиля стоит задача вернуть инфляцию в установленный коридор, который признан оптимальным для поддержания долговременного стабильного экономического роста национальной экономики.

Фискальная политика

В 1991 г. в рамках общего реформационного пакета был принят Закон снижения дефицита, в котором прописывались многолетние цели по уровню дефицита центрального правительства. В 2004 г. в этот документ было включено ещё так называемое правило расходов, согласно которому расходы центрального правительства не могут в реальном выражении расти не более одного процента. В результате расходы израильского правительства в период с конца 2002 по конец 2015 гг. сократились с 50 до 40% от ВВП[8], что существенно (на 7%) ниже среднего уровня по ОЭСР. В 2010 г. потолок был пересмотрен, а новое правило установило, что рост расходов должен являться функцией от девиации государственного долга от 60% ВВП и среднегодового темпа роста этого показателя за предыдущие 10 лет. В случае конфликта двух целей приоритет отдаётся более жёсткой[9].

С выполнением целей по росту правительственных расходов на протяжении всего указанного времени у Израиля всё время были проблемы. Правительству часто не удавалось соответствовать установленному потолку. По мнению международных экспертов[10], это во многом связано с

---

7 Braude K., Flug K. The interaction between monetary and fiscal policy: insights from two business cycles in Israel. Bank for International Settlements (BIS) Working Paper #67, 2012, http://www.bis.org/publ/bppdf/bispap67o.pdf p.212.

8 https://www.quandl.com/data/ODA/ISR_GGX_NGDP-Israel-General-Government-Total-Expenditure-of-GDP

9 Материал о Законе приведён на основе Israel. Selected Issues. IMF Country Report No. 14/48, Washington DC, February 2014, P.14. https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2014/cr1448.pdf

10 Там же.

тем, что бюджет составляется на 1-2 года, а стратегии расходов министерств устанавливаются на более длительный срок. Вследствие этого политические решения привели к росту расходов в также и в среднесрочном периоде, сформировав обязательства, не соответствующие ранее установленному потолку. Кроме того, в Израиле принято изменять потолок после очередных выборов. Новое правительство устанавливает новые цели довольно высоко, чтобы потом их существенно снизить. Но, так как выборы происходят довольно часто (за последние 20 лет ни одно правительство не просуществовало отведённые ему 4 года), то не всегда правительство успевает перейти ко второй части плана – то есть снижению потолка и расходов соответственно.

Вместе с тем доля государственного долга в ВВП неуклонно снижалась с практически 140% ВВП в начале 1990-х до 62% (по предварительным оценкам) по итогам 2016 г.[11] Причинами этому были практически на всём протяжении указанного периода относительно высокие темпы экономического роста (за исключением кризисных периодов 2000–2003 и 2008–2009 гг.) и обширные приватизационные процессы. Лишь в 2004-2008 гг. сокращение бюджетного дефицита сыграло центральную роль в сокращении госдолга к ВВП[12], что явилось отражением усилий по финансовой консолидации, предпринятых в 2003–2007 гг. Несмотря на текущий тренд в сторону понижения, уровень задолженности всё равно остаётся высоким, а выплаты процентов – в числе наиболее высоких по ОЭСР[13]. При этом всё же нельзя не отметить, что за последние 10 лет Израилю удалось сократить соотношение госдолга к ВВП на 11% (см. табл. 2), что является абсолютно лучшим показателем среди развитых стран мира за исключением Норвегии[14]. К 2020 г. планируется довести этот показатель до 50% ВВП.

Таблица 2

Отношение госдолга к ВВП.

Год	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Значение	74,6%	72,9%	75,3%	70,5%	68,7%	67,8%	67,2%	66,7%	64,8%	62,1%

Источники: http://www.tradingeconomics.com/israel/government-debt-to-gdp; Barkat A. Fall in Israel's debt:GDP ratio seen ending in 2016. http://www.globes.co.il/en/article-fall-in-israels-debtgdp-ratio-seen-ending-in-2016-1001173311. 23.01.2017

---

11 Источники: Israel. Selected Issues. IMF Country Report No. 14/48, p.15-16; Barkat A. Fall in Israel's debt:GDP ratio seen ending in 2016. http://www.globes.co.il/en/article-fall-in-israels-debtgdp-ratio-seen-ending-in-2016-1001173311. 23.01.2017

12 В указанный период дефицит госбюджета сократился с 4,6% до 1,3% ВВП. В 2015 и 2016 гг. он сохранялся на уровне 2,15% ВВП (по данным министерства финансов Израиля).

13 Israel. Selected Issues. IMF Country Report No. 14/48, p.16.

14 Приведено по: Barkat A. Fall in Israel's debt:GDP ratio seen ending in 2016.

Как считают эксперты ОЭСР[15], в ближайшем будущем Израилю будет сложно продолжить снижение долговой нагрузки путём снижения потребления. В среднесрочном периоде стране потребуется лучше разработанное бюджетное планирование. Вследствие относительно невысокого уровня поступлений в казну усиление давления в сторону увеличения государственных расходов создаёт риск так называемой «творческой бухгалтерии» и стремления завышения доходов, что будет способствовать ослаблению полезности существующих бюджетных правил.

Формирование бюджета

Формирование основного финансового документа страны имеет прямое отношение к макроэкономическому планированию. Так как в целом это процедура стандартная для большинства стран мира, подробно на этом останавливаться стоит вряд ли. Однако необходимо всё же проанализировать неоднократные попытки Израиля сформировать двухлетний бюджет, так как такой подход не является стандартным.

Первый такой бюджет был принят в Израиле в 2010 г. на 2011–2012 гг[16]. Израиль таким образом стал первой в мире страной с полноценным бюджетом, рассчитанным на два года. Произошедшее событие вызвало неоднозначную реакцию в экономической среде.

С одной стороны, эта инициатива встретила одобрение в ОЭСР и МВФ как оригинальная идея, стимулирующая эффективное долгосрочное планирование. С другой – еще в процессе подготовки бюджета сама эта идея встретила негативный отклик у некоторых экспертов. Они, в частности, задавались вопросом: «Почему Израиль стал первой страной в мире, одобрившей подобный бюджет?». Известно, что некоторые европейские страны уже работают с двухлетними бюджетными планами, но по другой схеме. Так, в Голландии и Финляндии существует практика одобрения 80% расходов центрального правительства на 2 года вперед, однако без точного указания, какая их часть на какие цели пойдет – это происходит только на ежегодной основе. В России тоже перешли к бюджетному планированию на 2 года вперед, однако долгосрочное одобрение проходят только основные параметры главного финансового документа страны.

Интересен в этой связи также и опыт США. В 1940 г. 44 штата практиковали двухгодичный бюджет. После Второй мировой войны их число стало сокращаться. При этом штаты с наибольшим бюджетом в большинстве своем перешли на погодовое бюджетирование. Среди причин, заставивших большинство штатов отказаться от двухгодичной практики,

---

[15] OECD Economic Surveys Israel. January 2016, Paris. https://www.oecd.org/eco/surveys/Israel-Overview-OECD-Economic-Survey-2016.pdf, p.16-18.

[16] Анализ этой попытки подготовлен на основе статьи Марьясис Д.А. Некоторые аспекты макроэкономической политики Израиля в 2010 г. ИБВ, http://www.iimes.ru/?p=11191, 20.08.2010.

называют необходимость разрабатывать бюджет слишком задолго до его фактической реализации; низкую адаптивность подобной схемы, как к чрезвычайным ситуациям, так и общему изменению конъюнктуры.

Есть у специалистов и другие причины сомневаться в своевременности и эффективности исполнения двухлетнего бюджета в Израиле. По мнению авторитетных израильских экономистов А. Бен-Бассата и М. Дахан, чтобы подобная инициатива была успешной, необходимо выполнение как минимум трех условий: высокая степень доверия к правительству и применение экономических моделей с хорошими возможностями для прогнозирования; долгосрочная государственная безопасность; долгосрочная политическая стабильность. И если с первым условием в Израиле в 2010 г. дело обстояло достаточно благополучно, свидетельством чему, в частности, явилось принятие страны в ОЭСР, то другие два условия не выполнялись (не выполняются они и в 2016 г.). Даже без учета потенциальной военной угрозы со стороны Ирана Израиль все время находится на грани боевых действий либо с палестинскими террористическими организациями, либо с ливанской Хезболлой. Последние военные конфликты показали, что пока израильская экономика имеет достаточный запас прочности, но для осуществления военных действий в любом случае потребовались изменения в бюджете. О проблемах политической стабильности в стране говорят как политики, так и специалисты-политологи в Израиле и за его пределами.

Уже два десятилетия ни одно правительство страны не доживает до конца своей четырехлетней каденции. Поэтому достаточно велика вероятность, что принятый летом одним правительством бюджет должно будет исполнять другое правительство, чьим интересам этот бюджет удовлетворять не будет. А это приведет к его существенной корректировке. Таким образом, значительные усилия, затраченные на его разработку и принятие, пройдут даром.

В свете всего вышесказанного не удивительно, что после исполнения бюджета 2011–2012 гг. израильтяне решили вернуться к годовому формату формирования главного финансового документа страны. Однако в 2016 г. было решено вновь попробовать сделать бюджет на два года, хотя, как представляется, основные конъюнктурные составляющие социально-экономического дискурса Израиля существенных изменений не претерпели.

Понятно, что политическая логика действующего премьер-министра страны Б. Нетаньяху стимулирует стремление сделать бюджет по-возможности на более длительный срок, так как в случае непринятия бюджета в установленный срок возможны очередные досрочные выборы. Но правительственная коалиция может распасться и по ряду других причин, а это вводит в действие ту логическую схему, о которой говорилось ранее. Так как к моменту написания данной статьи бюджет 2017–2018 гг. исполняется только один месяц, делать какие-либо выводы об успешно-

сти второй попытки введения в Израиле полноценного двухлетнего бюджета преждевременно. Между тем, всё же, на фоне по-прежнему нестабильной политической обстановки в стране возникает ощущение, что и этот опыт окажется не слишком удачным. Вместо среднесрочной стабильности он имеет все шансы привнести долю хаоса в систему макроэкономического планирования Израиля.

На основании данной статьи можно сделать вывод о том, что, во-первых, макроэкономическое планирование и в сегодняшнем мире играет существенную роль в достижении средне- и долгосрочной стабильности в развитии национального хозяйства. А, во-вторых, необходимо постоянно проводить «мягкую настройку» применяющегося с этой целью инструментария с целью его адаптации по требования динамично меняющейся конъюнктуры. Безусловно, в сегодняшних реалиях роль, проводимых с целью управления макроэкономическими показателями мероприятий не столь существенна по сравнению с XX-м веком. Однако именно удачные действия государства в области макроэкономического планирования создают необходимую экосистему, способствующую развитию национальной экономики в самом широком смысле этого термина.

Научное издание

Восточная аналитика
Выпуск 3, 2016

Утверждено к печати
Институтом востоковедения РАН

Верстка И. В. Федулов

Формат 70x100/16. Усл. печ. л. 7,8. Уч-изд. л. 5,45.
Тираж 500 экз. Подписано в печать 05.04.2017 Заказ № 254

Федеральное государственное
бюджетное учреждение науки
Институт востоковедения РАН
107031 Москва, ул. Рождественка, 12
Научно-издательский отдел. Зав. отделом А. В. Сарабьев
E-mail: izd@ivran.ru

Отпечатано в типографии ООО «Издательство МБА».
Москва, ул. Озерная, 46. Тел.: (495) 726-31-69, 623-45-54, 625-38-13
E-mail: izmba@yandex.ru
Генеральный директор С.Г. Жвирбо